

# Normativa peruana sobre el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria

Una revisión analítica

Lima, Setiembre de 2015

Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
I. NORMAS LEGALES, TRATADOS Y SEGURIDAD ALIMENTARIA	5
1. Normas jurídicas y normas legales	5
2. Normativa nacional e internacional	6
3. Obligaciones derivadas de los tratados internacionales	7
4. El derecho a la alimentación adecuada	9
5. La seguridad alimentaria y nutricional y la soberanía alimentaria	10
II. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL	13
1. Tratados internacionales y el derecho humano a la alimentación	13
2. Legislación de otros países	23
III. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA NORMATIVA PERUANA	28
1. Marco constitucional	28
2. Leyes y normas con rango de ley	30
3. Otras normas nacionales	37
4. Normas regionales	52
IV. INSTITUCIONES PÚBLICAS RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	55
1. Los ministerios	55
2. Los programas oficiales orientados a la seguridad alimentaria y nutricional	61
V. A MANERA DE CONCLUSIÓN	63
BIBLIOGRAFÍA	65
ANEXOS	
1. Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021	
2. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021	

## INTRODUCCIÓN

Se presenta en este documento una revisión del marco legal de políticas agrarias y de los recursos naturales relacionado con los conceptos del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria y nutricional en el Perú, particularmente desde 1990.

La primera dificultad que hubo que enfrentar, propia de este tipo de trabajos, fue el tener que realizar una revisión analítica sobre un conjunto muy amplio de normas legales, correspondiente a diferentes campos del derecho y emitidas por distintos organismos estatales. En segundo lugar, ese amplio y complejo conjunto de normas muestra la influencia de distintos factores, como son distintos gobiernos, diferentes enfoques, pero también distintos momentos, como fue el caso de la crisis internacional generada por el incremento del precio de los alimentos en los años 2007-2008.

Lo que se puede apreciar de esta revisión es el importante avance a nivel internacional, tanto en el plano de los organismos de Naciones Unidas como de otras legislaciones nacionales, sobre todo en países de la región americana. En el Perú, sin embargo no se tiene un claro reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada, por lo menos en el nivel legislativo, aunque se han aprobado algunos instrumentos como la Estrategias Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021.

Este informe final se ha organizado en cinco partes. La primera corresponde a una revisión más bien conceptual de la normativa nacional e internacional relacionada al derecho a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria. En la segunda parte se aborda propiamente la sistematización y análisis de la normativa vinculada a la seguridad alimentaria y nutricional en el plano internacional. La tercera parte se ocupa de la revisión de la normativa nacional relacionada a estos mismos temas, incluyéndose en la misma algunos instrumentos en preparación o en proceso de aprobación.

La cuarta parte del documento presenta una revisión de las instituciones públicas relacionadas en el Perú con los temas del derecho a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria, así como también de los programas oficiales orientados a atender la seguridad alimentaria y nutricional.

Finalmente, en la quinta parte del informe se incluyen algunas conclusiones derivadas de la revisión del marco legal y de las políticas analizadas.

Se complementa el informe con algunos anexos, como extractos de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021, aprobada en diciembre de 2013 y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021.



# I

## NORMAS LEGALES, TRATADOS Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Existen diferentes instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que abordan los conceptos vinculados al derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional. La diferente naturaleza, extensión y, lo que es muy importante, su aplicabilidad, requieren ser analizados con atención. Por ello, se intenta en esta primera parte del informe revisar los aspectos teóricos y conceptuales relativos a ellos, para poder evaluar adecuadamente su vigencia y aplicación. Tal precisión es indispensable, toda vez que se trata de instrumentos (leyes, decretos, declaraciones, pactos y convenios, entre otros), que suponen el establecimiento de determinadas obligaciones a los Estados y las sociedades.

Este primer abordaje atiende a la diversa naturaleza de dichos instrumentos, tanto en la esfera nacional como internacional, por lo cual el grado de su obligatoriedad puede variar. En tal sentido, para hablar de la plena vigencia del derecho a la alimentación y de la seguridad alimentaria es imprescindible analizar el nivel de exigibilidad que dichos instrumentos plantean.

Antes de empezar propiamente esta revisión, conviene reparar en el hecho que la extensión y el contenido del derecho a la alimentación y, más concretamente, del derecho a la alimentación adecuada han tenido una importante evolución en las últimas décadas. Asociado a ello, los planteamientos de la seguridad alimentaria y nutricional han tenido también importantes desarrollos en los últimos años.

### **1. Normas jurídicas y normas legales**

Para vivir en sociedad, los seres humanos hemos debido organizarnos, proceso en el cual las normas han jugado un papel importante. Con el mayor desarrollo de las sociedades hemos aprendido a diferenciar las normas jurídicas de las normas sociales, morales, religiosas y aún de las normas deportivas.

El Estado moderno, conocido también como Estado de Derecho, se caracteriza por la existencia de instituciones (gobierno, instituciones, empresas, etc.) y por que estas y los ciudadanos se rigen por normas jurídicas. De estas últimas, las más conocidas son las normas legales, pero no son las únicas.

De manera general, una norma jurídica es una regla o norma que regula el comportamiento de los integrantes de una sociedad. La norma jurídica, a diferencia de las otras, se caracteriza por ser obligatoria, por lo que su incumplimiento puede ser sancionado (sanción negativa), mientras que su cumplimiento puede dar lugar a reconocimientos o beneficios (sanción positiva). Toda norma jurídica expresa un deber ser, por lo que dado un supuesto genera una obligación.

La fuente más conocida de normas jurídicas en los países latinoamericanos es la legislación, pero también generan obligaciones o normas jurídicas la jurisprudencia, la declaración de voluntad y la costumbre jurídica.<sup>1</sup> Todas las normas jurídicas son obligatorias para las personas, sean personas naturales (individuos) o personas jurídicas (empresas, comunidades, entre otras) como también lo son para los funcionarios y las autoridades.

La legislación está compuesta por un conjunto de leyes, reglamentos, decretos y resoluciones que son emitidos o producidos por el Estado, o más propiamente por diversos órganos del Estado. A la característica de obligatoriedad, propia de todas las normas jurídicas, la legislación suma el que se trata de normas escritas, producidas por alguna entidad del Estado y que son publicadas. De este modo, en el caso peruano, hacen parte de nuestra legislación la Constitución Política, las leyes (y otras normas a las que se reconoce rango de ley, como los decretos legislativos, los decretos leyes y los decretos de urgencia), los decretos, las resoluciones y las ordenanzas, tanto regionales como municipales.

Además, como veremos en el siguiente apartado, también forman parte de la legislación nacional los tratados internacionales.

## **2. Normativa nacional e internacional**

En los párrafos anteriores hemos concluido que las normas jurídicas más conocidas son las que componen la legislación y vimos que esta es producida por los órganos del Estado con facultad para emitirlos. Esas diversas normas jurídicas se conocen como la legislación o normativa nacional.

Dado que todos los Estados son soberanos, la legislación nacional de cada país suele ser distinta, respondiendo a sus peculiaridades, así como a sus propios procesos históricos, sociales y políticos. No obstante, suele haber muchos aspectos comunes, que responden no solo a la existencia de principios jurídicos comunes (como el caso del muy conocido principio de *indubio pro reo*), de sistemas jurídicos (distinguiendo entre el sistema romano-germánico y el sistema del *Common Wealth*, por ejemplo), así como a historias y procesos comunes.

Otro de los principios que ordenan el sistema jurídico de los países es el reconocimiento de la diferente jerarquía de las normas legales. En tal sentido, se reconoce que la norma más importante en cada país es la Constitución Política, que define el tipo de Estado, su organización, así como los principales derechos y deberes de los ciudadanos; por ello todas las demás normas jurídicas deben subordinarse a la Constitución. Le siguen a la Constitución, en orden de importancia, las leyes; debajo de estas se encuentran los decretos y luego las resoluciones.

Ahora bien, la necesidad de relacionarse con otros países ha llevado a la aprobación de normas y principios que aspiran a ser comunes a todos los países o a varios de ellos. La creciente conciencia del

---

1 Un mayor desarrollo de estas ideas puede encontrarse en Marcial RUBIO, *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*, Lima, 2009, Pontificia Universidad Católica del Perú.

reconocimiento de los derechos de todos los seres humanos, luego de terminada la Segunda Guerra Mundial, llevó al mayor desarrollo de los derechos humanos, desde mediados del siglo pasado y, con el avance de la globalización en los años recientes se ha generado un mayor número de instrumentos jurídicos internacionales.

A los distintos instrumentos internacionales se los conoce, en forma genérica, como tratados, aunque pueden denominarse también Acuerdo, Convención, Convenio, Carta, Estatuto, Compromiso, Protocolo o Concordato.<sup>2</sup> Un tratado internacional es un acuerdo escrito entre varios Estados (dos o más) por medio del cual se establecen voluntariamente obligaciones que dichos Estados deben cumplir y también derechos de los que se pueden beneficiar. También puede celebrarse un tratado internacional entre una organización internacional y un Estado.

En forma independiente de cómo se clasifiquen los tratados, todos son iguales desde el punto de vista de su validez aunque, como resulta obvio, algunos tratados, por su contenido o trascendencia pueden ser más importantes que otros.

En el caso del Perú, el artículo 55 de la Constitución de 1993 establece que “Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”. De esta forma, si se siguen los procedimientos adecuados, un tratado internacional se incorpora a nuestro derecho nacional adoptando, por mandato de la Constitución, el rango de una ley. De esta manera un tratado celebrado válidamente y vigente se vuelve obligatorio para nuestro Estado, tanto para los ciudadanos como para las autoridades.

Cabe hacer una precisión relacionada a la situación de los tratados sobre derechos humanos. La Constitución de 1979, en su artículo 105, otorgaba jerarquía o rango constitucional a los tratados que versaran sobre derechos humanos.<sup>3</sup> Sin embargo, la vigente Constitución de 1993 eliminó dicha fórmula, generando dudas respecto del rango constitucional de dichos tratados internacionales.

Para ayudar a despejar las dudas debe repararse en que la vigente Constitución recoge en su artículo 3 lo que se denominan derechos implícitos (*numerus apertus*):

La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

En opinión de César Landa, reconocido constitucionalista peruano, el contenido del citado artículo tercero otorga rango constitucional a los tratados que versan sobre derechos humanos, dado que su

---

2 El Convenio se usa normalmente entre los Estados para abordar asuntos económicos o comerciales, pudiendo ser bilateral o multilateral; una Convención es el resultado de una conferencia internacional; la Carta y el Estatuto se usan por lo general para los tratados constitutivos de organizaciones internacionales; el Protocolo complementa un tratado anterior; el Concordato regula las relaciones del Estado y la Iglesia). Puede verse la Enciclopedia Jurídica: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/tratados/tratados.htm>. Revisado el 03.09.2015.

3 Dicho artículo establecía que “Los preceptos contenidos en los tratados relativos a derechos humanos, tienen jerarquía constitucional...”.

contenido regula fundamentalmente los derechos de la persona y de la sociedad en su conjunto.<sup>4</sup> Para reforzar esa interpretación debe considerarse que la cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993 dispone que:

Las normas relativas a los derechos humanos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

Pero un argumento más firme lo proporcionó el Tribunal Constitucional en una de sus sentencias (Expediente N° 0047-2004-AI/TC), en la que estableció los parámetros para el reconocimiento e interpretación de los tratados de derechos humanos, reconociendo su jerarquía constitucional:

(...) nuestro sistema de fuentes normativas reconoce que los tratados de derechos humanos sirven para interpretar los derechos y libertades reconocidos por la Constitución. Por tanto, tales tratados constituyen parámetro de constitucionalidad en materia de derechos y libertades. Estos tratados no solo son incorporados a nuestro derecho nacional –conforme al artículo 55° de la Constitución– sino que, además, por mandato de ella misma, son incorporados a través de la integración o recepción interpretativa.

### **3. Obligaciones derivadas de los tratados internacionales**

El reconocimiento de uno de los derechos humanos en un tratado internacional, como es el caso del derecho a la alimentación, que nos interesa en este trabajo, impone tres tipos de obligaciones a los Estados Parte: las obligaciones de respetar, proteger y realizar.

La obligación de *respetar* limita a los Estados la posibilidad de adoptar medidas que tengan como resultado impedir el acceso a un derecho determinado.

La obligación de *proteger* exige que los Estados adopten medidas para que los particulares no priven a las personas o grupos de personas del acceso a este derecho.

La obligación de *realizar* se entiende en un doble sentido. En el sentido de *facilitar* significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida. En el otro sentido, de *hacer efectivo* un derecho, los Estados tienen la obligación de *realizar* un derecho directamente cuando un individuo o un grupo sea incapaz de hacerlo, por razones que escapen a su control.

Esas distintas obligaciones de los Estados se aplican a todos los derechos reconocidos como derechos humanos en un tratado internacional. Dependiendo de su naturaleza, cada una de ellas comportará obligaciones específicas. En particular, sobre el derecho a la alimentación, aludiendo al artículo 2 del

---

4 César LANDA. “La aplicación de los Tratados internacionales en el derecho interno y las decisiones de las cortes internacionales, especialmente en materia de derechos humanos”. s/f

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que:

Si bien todos los derechos enunciados en el Pacto deben alcanzarse mediante una realización progresiva, los Estados tienen algunas obligaciones mínimas que son de efecto inmediato. Ellos tienen la obligación de abstenerse de toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Les prohíbe además a los Estados adoptar medidas regresivas, es decir, medidas deliberadas que se traducen en el deterioro del nivel actual de cumplimiento del derecho a la alimentación.<sup>5</sup>

Por otra parte, complementando lo mencionado en el apartado anterior, debe señalarse que existen también algunos instrumentos internacionales que no tienen la condición de tratados, esto es, no son vinculantes u obligatorios para los Estados parte. A esos instrumentos se los conoce como *soft law*, distinción hecha por muchos académicos en atención a la característica de vinculante (obligatorio) o no de un instrumento internacional.<sup>6</sup> Ejemplos de *soft law* serían algunas resoluciones o declaraciones de órganos de Naciones Unidas, así como las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación de FAO (la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada en 2007.

Que un instrumento internacional se considere como *soft law* y que por ello no sea vinculante no niega la importancia del instrumento. Por el contrario, en ellos la comunidad internacional ha recogido principios generales, pautas de comportamiento para los Estados y buenas prácticas que aunque no legalmente, pero sí moralmente resultan pertinentes y en ese sentido constituyen referentes importantes a tomar en cuenta.

#### **4. El derecho a la alimentación adecuada**

Los instrumentos internacionales originalmente se referían al derecho a la alimentación aunque, como resulta frecuente, sin llegar a definirlo. En efecto, a pesar de la vigencia por algunas décadas de este derecho en diferentes instrumentos internacionales, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada en 1948, recién durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en 1996, se lo definió como “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”.

---

5 Tomado de la página web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>. Revisado el 8.5.2015.

6 Puede verse Gregory C. SHAFFER y Mark A. POLLACK, “Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance”, en *Minnesota Law Review*, 2010. Revisado el 7.5.2015.

En el año 2000, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU nombró un Relator Especial sobre el derecho a la alimentación.<sup>7</sup> Para el Relator Especial, el derecho a la alimentación es el

(...) derecho a tener acceso regular, permanente y sin restricciones a la alimentación, ya sea directamente o a través de la compra, a un nivel suficiente y adecuado, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que el consumidor pertenece, y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, satisfactoria, digna y libre de temor.<sup>8</sup>

Pero el derecho a la alimentación se ha enriquecido, con el reconocimiento de que se trata del derecho de toda persona a la alimentación adecuada. Así, en 1999 el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (a través de la denominada Observación General N° 12) estableció que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

Tal como señala el Relator de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación en un documento de 2001, la alimentación adecuada comprende:

(...) el derecho a tener acceso de manera regular, permanente, directamente o mediante su adquisición en el comercio, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece la persona que la consume y garantice una vida psíquica y física individual y colectiva libre de temores, satisfactoria y digna.<sup>9</sup>

Así pues, como veremos más adelante, en virtud a diversos tratados y compromisos internacionales, ratificados por la mayoría de los Estados, lo que corresponde es el cumplimiento de esos instrumentos internacionales por lograr la plena vigencia del derecho a la alimentación adecuada.

## **5. La seguridad alimentaria y nutricional y la soberanía alimentaria**

El concepto de seguridad alimentaria aprobado por los Estados que forman parte de la FAO durante la Cumbre Mundial de la Alimentación, en 1996, es el siguiente:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias

---

7 El Relator Especial es un experto independiente nombrado por el Consejo de Derechos Humanos para examinar e informar de la situación de un país o de un tema específico de derechos humanos. Ejerce el cargo a título honorario y no forma parte del personal de las Naciones Unidas ni percibe un sueldo por el desempeño de su mandato.

8 Tomado de la página web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>. Revisado el 8.5.2015.

9 Informe preparado por Jean ZIEGLER, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la Resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001.

y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria.

Autores como Fernando Eguren sugieren la incorporación de un quinto pilar al concepto de seguridad alimentaria: la institucionalidad, la cual debe hacer posible los cuatro pilares anteriores.

El concepto de seguridad alimentaria sin embargo se ha ido enriqueciendo, especialmente por el contraste con la noción de Soberanía Alimentaria, impulsada por La Vía Campesina, como reacción a la definición de los organismos gubernamentales como FAO. La definición de Soberanía Alimentaria, tal como fue determinado en la declaración de Nyéléni (Mali), en 2007, es la siguiente:

Soberanía alimentaria es el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos, respetando la diversidad productiva y cultural. Tenemos el derecho a producir nuestros propios alimentos en nuestro propio territorio de manera autónoma.

El concepto de Soberanía Alimentaria surgió en rechazo a la definición de seguridad alimentaria, y a lo que diversas organizaciones campesinas y agrarias consideraban como la imposición de la liberalización comercial de los productos agrícolas que se venía dando en esos años, bajo la Ronda Uruguay de negociaciones sobre comercio internacional (1986-1994) que derivaría en el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio y a la adopción del Acuerdo sobre la Agricultura. Como menciona el ex Relator Especial para el Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter, citando a Edelman, el concepto de Soberanía alimentaria surgió en Costa Rica en la década de 1980, donde *soberanía alimentaria* fue equiparada en gran medida con el derecho de los campesinos a continuar siendo productores y a resistir frente a la amenaza representada por la práctica comercial del *dumping* de productos básicos alimentarios en los mercados locales.<sup>10</sup> En la Declaración de Mons, cuando se fundó La Vía Campesina, se la definió como “el derecho de cada país para definir su propia política agrícola de acuerdo con los intereses de la nación y en concertación con las organizaciones campesinas e indígenas, garantizando su participación real”.

El concepto pronto aumentó su visibilidad después de esa fecha, siendo enriquecido en sucesivas reuniones internacionales, paralelas a las reuniones oficiales sobre el derecho a la alimentación. Como ocurre con el concepto de seguridad alimentaria, el de soberanía siguió evolucionando. De Schutter ofrece el siguiente resumen de la evolución de este último concepto:<sup>11</sup>

Entre fines de la década de 1980 y principios de la de 2000, la soberanía alimentaria era invocada principalmente por las organizaciones de pequeños productores a fin de reclamar un derecho a ser protegidos como productores de alimentos del daño provocado por la liberalización del comercio y la globalización de las cadenas alimentarias. Sin embargo, durante la década pasada, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales se apropiaron más

---

10 Marc EDELMAN, *Peasants against Globalization. Rural Social Movements in Costa Rica*. Stanford, Stanford University Press, 1999, citado por Olivier DE SCHUTTER, *El concepto de soberanía alimentaria y sus implicaciones para la gobernanza centrada en las personas*, 2014.

11 Olivier DE SCHUTTER, op. cit. pág. 29.

ampliamente del concepto. Estos grupos enfatizaron en los beneficios que resultarían no sólo para los productores, sino también para los consumidores, de una re-localización de los sistemas alimentario y el diseño de políticas alimentarias que tomarían en cuenta la demanda de alimentos saludables producidos en formas que respeten el medio ambiente y apoyen la diversidad cultural. Al mismo tiempo, a menudo bajo la presión de movimientos campesinos u otras partes de la sociedad civil, los Estados hacían referencia a la soberanía alimentaria en sus constituciones internas, prometiendo diseñar políticas comerciales – al tenor de los principios de la soberanía alimentaria.

A pesar de una suerte de polarización en los conceptos, como señala el mencionado ex Relator Especial para el Derecho a la Alimentación, ambos conceptos han seguido evolucionando y tienen más elementos en común de lo que aparece a primera vista. El referido autor lo expresa así: “Existe una fuerte superposición entre los principios de soberanía alimentaria, según se expresan en particular en la Declaración de Nyéléni y en documentos posteriores, y el derecho a la alimentación, como se ha interpretado en años recientes”.<sup>12</sup>

---

12 Ibid, pág. 31.

## **II**

# **EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL**

En esta parte del informe se abordará el tratamiento de la normativa relacionada al derecho a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria en los instrumentos internacionales que se ocupan del derecho a la alimentación.

### **1. Tratados internacionales y el derecho humano a la alimentación**

La aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en diciembre de 1948, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, planteó la posibilidad de que los seres humanos puedan exigir a los Estados el respeto de ciertos derechos, inherentes a todos los seres humanos y por ende sin distinción alguna, en base al reconocimiento de la dignidad intrínseca del hombre. Esta normativa de alcance internacional tuvo como objeto central a la persona y la protección de sus derechos y libertades.

El primer cuerpo normativo internacional que reconoció el derecho humano a la alimentación fue precisamente la Declaración Universal de Derechos Humanos. Dicho texto señala expresamente en su artículo 25 que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación”.

Luego de este reconocimiento un gran número de instrumentos internacionales, tanto vinculantes como no vinculantes, han incorporado este derecho o alguno de sus aspectos en sus textos.

Como ejemplo de esta última afirmación podemos mencionar la Declaración de los Derechos del Niño (1959), la Soberanía permanente sobre los recursos naturales (1962), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición (1974). A partir de la década de 1990 podemos mencionar a la Convención de los Derechos del Niño (1990), la Conferencia Internacional de Nutrición (1991), la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1992), la Agenda 21 (1992), la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996), El Derecho a una alimentación adecuada (desarrollo del art. 11 del PIDESC) (1999),<sup>13</sup> la Declaración sobre el Derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (1999), la Declaración del Milenio (2002), la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Cinco años después (2002), las Directrices Voluntarias de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO– en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el

---

13 Este instrumento constituye un desarrollo del artículo 11 del PIDESC.

contexto de la seguridad alimentaria nacional (2004), y las Directrices voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2012).

De los varios instrumentos mencionados en el párrafo anterior, sin duda alguna el de mayor trascendencia es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, que entró en vigor a partir de 1976. El PIDESC, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, son tratados internacionales que imponen obligaciones concretas a los Estados parte. Ambos pactos conforman, junto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la “Carta de los Derechos Humanos”.

En el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de manera un tanto general, puede afirmarse el reconocimiento del derecho a la alimentación, cuando se señala respecto al derecho a la vida (primer párrafo) que “El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley.”

De manera mucho más clara el artículo 11 del PIDESC se refiere al derecho humano a la alimentación y señala que:<sup>14</sup>

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
  - a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
  - b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

El 18 de diciembre de 1979 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981. En el inciso 2 del artículo 12 se establece el derecho a la nutrición adecuada de la mujer durante el embarazo y la lactancia:

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres

---

14 Texto tomado de la página web: <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1966-PactoDerechosEconomicosSocialesyCulturales.htm#Texto>

y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 *supra*, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

En 1989 se aprobó como un tratado internacional de derechos humanos la Convención sobre los Derechos del Niño. En su artículo 24, en especial en el numeral 2, inciso c, se puede leer:

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;

Estos tratados constituyen obligaciones asumidas formalmente por los Estados que los ratificaron y, por ende, resultan exigibles a cada uno de ellos. A dichos instrumentos internacionales se suman los demás instrumentos mencionados en la página anterior, la mayor parte de los cuales constituyen *soft law*.

A nivel del continente americano, debe destacarse la aprobación en 1969 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, más conocida como el “Pacto de San José de Costa Rica”. En dicha Convención se consagró, entre otros, los derechos a la vida (artículo 4) y el derecho a la integridad personal (artículo 5). La mencionada Convención, años después fue complementada por un Protocolo, que desarrolló de manera explícita el derecho a la alimentación.<sup>15</sup> En efecto, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), aprobado en 1988, dispuso en su artículo 12:

Derecho a la Alimentación

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se

---

15 En el preámbulo de este Protocolo Adicional se puede leer “Teniendo presente que si bien los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno, así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y considerando que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que pueden someterse a la consideración de los Estados partes reunidos con ocasión de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos proyectos de protocolos adicionales a esa Convención con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades”.

comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.<sup>16</sup>

En otros instrumentos internacionales de ámbito regional puede encontrarse también referencias al derecho a la alimentación. Así, la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño (1990), en su artículo 14, numeral 2.c, y el Protocolo de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África (2003), en el artículo 15 se refieren al tema. Como menciona de Schutter, aunque la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos no se refiere de manera explícita al derecho a la alimentación, la Comisión Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos ha protegido el derecho a la alimentación basándose en las disposiciones relativas al derecho a la vida (artículo 4), el derecho a la salud (artículo 16), y el derecho al desarrollo económico, social y cultural (artículo 22).<sup>17</sup>

Posteriormente, el PIDESC ha sido complementado por otros instrumentos internacionales, en la idea de mejorar su comprensión e interpretación. Cabe destacar el importante rol que cumplen, en lo relacionado al derecho a la alimentación, algunos órganos de Naciones Unidas. Resultan de la mayor importancia en este sentido la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO–, así como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), como veremos en las siguientes páginas.

En materia de la afirmación del derecho a la alimentación, luego de varias reuniones internacionales, en 1996 se realizó en Roma la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Esa fue la primera de varias Cumbres relacionadas a la alimentación, pues siguieron la de 2002 (WFS+5, también en Roma) y 2009 (igualmente celebrada en Roma).

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 diferentes Jefes de Estado y de Gobierno expresaron su voluntad de cumplir con el derecho a la alimentación reafirmando “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”.

En el objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se acordó:

(...) esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el PIDESC y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos.

En ese mismo Plan de Acción se invitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para que defina mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el artículo 11 del PIDESC y a que proponga formas de aplicar y realizar este derecho.

---

16 Tomado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

17 Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, comunicación No. 155/96, *Social and Economic Rights Action Center, Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, 30<sup>th</sup> ord. session, Oct. 2001, ACDPR/COMM/A044/1 del 27 de mayo de 2002. Citado por de Schutter, op. cit.

A partir de esa invitación de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, tomando como base la documentación y los informes pertinentes de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías relativos al derecho a la alimentación adecuada como derecho humano, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés) se abocó a buscar la mayor precisión del derecho a la alimentación. Ello concluyó en 1999 con la aprobación de la Observación General N° 12, “El derecho a una alimentación adecuada”. Cabe señalar que las mencionadas Observaciones Generales, aunque no constituyen propiamente nuevas obligaciones internacionales (pues no son tratados), contribuyen a precisar el alcance de las obligaciones de los Estados derivadas de la suscripción de un tratado, en este caso del PIDESC.<sup>18</sup>

Según la Observación General N° 12, el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Este derecho está dirigido al individuo mismo y a toda su familia, es decir, no existe limitación en cuanto a su aplicación. Inclusive los Estados parte tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre en caso de desastre natural o de otra índole.<sup>19</sup>

En el numeral 4 de la referida Observación General N° 12 se afirma:

El Comité afirma que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos.

Siguiendo la solicitud emanada de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, en el numeral 6 de la Observación General N° 12 se definió el derecho a la alimentación:

El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente,

---

18 El propio CESCR, en un informe presentado al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, en 1989 (E/1989/22) explica el propósito de las observaciones generales: “En sus observaciones generales, el Comité trata de transmitir la experiencia adquirida hasta ahora en el examen de esos informes a todos los Estados Partes a fin de facilitar y promover la aplicación ulterior del Pacto; señalar a su atención las deficiencias puestas de manifiesto por un gran número de informes; sugerir mejoras en el procedimiento de presentación de informes, y estimular las actividades de los Estados Partes, las organizaciones internacionales y los organismos especializados interesados en lo concerniente a lograr de manera progresiva y eficaz la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto. Siempre que sea necesario el Comité, habida cuenta de la experiencia de los Estados Partes y de las conclusiones a que haya llegado sobre ellas, podrá revisar y actualizar sus observaciones generales.” Tomado de: [http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN12](http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN12)

19 El texto **íntegro** de la Observación General N° 12 puede verse en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treaty-bodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/1999/5&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treaty-bodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/1999/5&Lang=en)

te, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.

En el apartado relativo a las Obligaciones y Violaciones, la Observación General N° 12 trae algunos principios que merece la pena destacar, por apuntar a las obligaciones de los Estados, así como también de la sociedad:

14. La índole de las obligaciones jurídicas de los Estados Partes se enuncia en el artículo 2 del Pacto y se ha tratado en la Observación general 3 (1990) del Comité. La principal obligación es la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Ello impone la obligación de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo. Cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre.

16. Algunas de las medidas a estos distintos niveles de obligación de los Estados Partes tienen un carácter más inmediato, mientras que otras tienen un carácter de más largo plazo, para lograr gradualmente el pleno ejercicio del derecho a la alimentación.

20. Aunque solamente los Estados son Partes en el Pacto y son, por lo tanto, los responsables últimos del cumplimiento de éste, todos los miembros de la sociedad -los particulares, las familias, las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado- son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada. El Estado debería crear un medio que facilitara el ejercicio de esas responsabilidades. El sector empresarial privado, tanto nacional como transnacional, debería actuar en el marco de un código de conducta en el que se tuviera presente el respeto del derecho a una alimentación adecuada, establecido de común acuerdo con el gobierno y la sociedad civil.

Merece la pena destacar que en la Observación General N° 12 se alude reiteradamente al concepto de seguridad alimentaria. Así, en el numeral 7 se puede leer que “El concepto de sostenibilidad está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras”. Ello se hizo en virtud precisamente de la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial, uno de los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996<sup>20</sup>.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en noviembre de 2002 aprobó también la Observación General N° 15, que interpretó los alcances de los artículos 11<sup>o</sup> y 12<sup>o</sup> del PIDESC. En el primer párrafo de su introducción afirma que “El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos”. En el párrafo 3 de su introducción se señala que:

El derecho al agua también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud y al derecho a una vivienda y una alimentación adecuada. Este derecho también debe considerarse

---

20 Puede verse esta Declaración en: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM>

conjuntamente con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, en primer lugar el derecho a la vida y a la dignidad humana.

La Observación General Nº 15 continúa desarrollando del derecho humano al agua, por lo que en su párrafo seis destaca que el agua es imprescindible para diversos fines:

El agua es necesaria para producir alimentos (el derecho a una alimentación adecuada) y para asegurar la higiene ambiental (el derecho a la salud). El agua es fundamental para procurarse medios de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (el derecho a participar en la vida cultural).

De manera más precisa, refiriéndose al ejercicio del derecho a una alimentación adecuada, el párrafo 7 de la Observación General Nº 15 aborda el uso del agua con la finalidad de producir alimentos:

El Comité señala la importancia de garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Debe hacerse lo posible para asegurar que los agricultores desfavorecidos y marginados, en particular las mujeres, tengan un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua, incluidas las técnicas sostenibles de recogida del agua de lluvia y de irrigación. Tomando nota de la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del Pacto, que dispone que no podrá privarse a un pueblo “de sus propios medios de subsistencia”, los Estados Partes deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la de subsistencia de los pueblos indígenas.

En el mismo año 2002, Cinco años después de la Cumbre de Roma, se realizó una nueva Cumbre Mundial de la Alimentación (WFS+5). Influidos por esa nueva Cumbre, como resultado de negociaciones en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial,<sup>21</sup> el Consejo de la FAO aprobó en noviembre de 2004, las *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (Directrices sobre el derecho a la alimentación). Este instrumento, sobre el que volveremos más adelante, significó un valioso aporte para el avance en el reconocimiento del derecho a la alimentación, así como para el desarrollo de la seguridad alimentaria.

Siguiendo la ruta de las reuniones internacionales, una nueva Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria se celebró en Roma en noviembre de 2009. En esta Cumbre, los Jefes de Estado y Gobierno acordaron los Cinco Principios de Roma para la seguridad alimentaria mundial sostenible (WSFS 2009/2), definidos de la siguiente forma:

---

21 El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) se estableció en 1974 como órgano intergubernamental destinado a proporcionar un foro al sistema de las Naciones Unidas para el examen y seguimiento de las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria mundial, incluida la producción de alimentos y el acceso físico y económico a los mismos. Tras su reforma, en 2009, se estableció que pueden ser miembros del Comité todos los Estados Miembros de la FAO, del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), así como los Estados no miembros de la FAO que sean Estados miembros de las Naciones Unidas. Los participantes en las sesiones del Comité pueden ser representantes de organismos de las Naciones Unidas, de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y sus redes, de sistemas internacionales de investigación agrícola, de instituciones financieras internacionales y regionales, así como de asociaciones del sector privado o de fundaciones benéficas privadas. Tomado de: <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/es/>

Principio 1: Invertir en planes nacionales que tengan por finalidad canalizar recursos hacia asociaciones y programas bien diseñados y basados en resultados.

Principio 2: Fomentar la coordinación estratégica en los planos nacional, regional y mundial para mejorar la gobernanza, promover una mejor asignación de los recursos, evitar la duplicación de esfuerzos y determinar insuficiencias en las respuestas.

Principio 3: Fomentar un planteamiento dual amplio de la seguridad alimentaria que comprenda i) medidas directas destinadas a las personas más vulnerables para hacer frente inmediatamente al hambre y ii) programas sostenibles a medio y largo plazo sobre agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y desarrollo rural a fin de eliminar las causas fundamentales del hambre y la pobreza, entre otros medios a través de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Principio 4: Asegurar un papel importante del sistema multilateral mediante la constante mejora de la eficiencia, capacidad de respuesta, coordinación y eficacia e las instituciones multilaterales.

Principio 5: Garantizar el compromiso sustancial y duradero de todos los asociados de invertir en la agricultura así como en la seguridad alimentaria y la nutrición, proporcionando de forma oportuna y previsible los recursos necesarios para planes y programas plurianuales.

Como parte del Principio 3, en el numeral 16 se afirmó “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos suficientes, sanos y nutritivos, en consonancia con la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” (pár. 16), así como la urgencia de lograr un mundo libre del hambre en el cual las Directrices para el Derecho a la Alimentación se implementen íntegramente.

Unos párrafos más arriba mencionamos que la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: Cinco años después, efectuada en el año 2002, además de reafirmar el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, invitó al Consejo de la FAO a establecer un grupo de trabajo, con el fin de elaborar un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados orientados a alcanzar la realización del derecho a una alimentación adecuada:

10. Invitamos al Consejo de la FAO a que, en su 123<sup>º</sup> período de sesiones, establezca un Grupo de Trabajo Intergubernamental, con la participación de los interesados, en el contexto del seguimiento de la CMA, con el fin de elaborar, en un período de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; pedimos a la FAO que, en colaboración con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados, organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas, preste asistencia al Grupo de Trabajo Intergubernamental, el cual deberá informar sobre sus trabajos al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.<sup>22</sup>

Luego de dos años de trabajo, en 2004 el Consejo de la FAO en su 127<sup>º</sup> período de sesiones aprobó las *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria*, más conocidas como las Directrices del Derecho a la Alimentación.<sup>23</sup> Este marco normativo que, como su nombre lo indica, es de naturaleza voluntaria (*soft law*) consiste en el primer intento de los Estados firmantes de interpretación de un derecho

22 Tomado de [http://www.fao.org/docrep/MEETING/005/Y7106s/Y7106S07.htm#P1382\\_147249](http://www.fao.org/docrep/MEETING/005/Y7106s/Y7106S07.htm#P1382_147249)

23 Puede verse el texto íntegro en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/y7937s/y7937s00.pdf>

económico, social y cultural y de recomendar medidas que deberían adoptarse para su realización. Como se señala en su numeral 9:

Estas Directrices voluntarias constituyen un instrumento práctico basado en los derechos humanos dirigido a todos los Estados. No establecen obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados ni para las organizaciones internacionales, ni puede interpretarse que ninguna de sus disposiciones enmienda, modifica o altera de otra manera los derechos y las obligaciones dimanantes del derecho nacional e internacional. Se alienta a los Estados a aplicar estas Directrices voluntarias al elaborar sus estrategias, políticas, programas y actividades (...)

Las Directrices del Derecho a la Alimentación señalan que su objetivo es proporcionar orientación práctica a los Estados en sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, con el objeto de alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Dichas Directrices incluyen las diferentes medidas que deben considerar los gobiernos en el plano nacional a fin de establecer un entorno propicio para que sus poblaciones puedan alimentarse con dignidad.

En la parte introductoria de las Directrices del Derecho a la Alimentación se puede leer:

16. La realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada exige que los Estados cumplan sus obligaciones pertinentes, en virtud del derecho internacional, relativas a los derechos humanos. Estas Directrices voluntarias tienen por objeto garantizar la disponibilidad de alimentos en cantidad suficiente y de calidad apropiada para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos; la accesibilidad física y económica universal, incluso de los grupos vulnerables, a alimentos adecuados, libres de sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; o los medios para procurárselos.

17. Los Estados tienen diversas obligaciones en virtud de los instrumentos internacionales para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. En especial, los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) tienen la obligación de respetar, promover y proteger el derecho a una alimentación adecuada, así como de tomar las medidas oportunas para lograr progresivamente su plena realización (...)

El documento considera, entre otros aspectos contenidos en sus 19 directrices, la política de desarrollo económico, cuestiones legales e institucionales, política agrícola y de alimentación, nutrición, educación y sensibilización, inocuidad de los alimentos y la protección del consumidor. Por ello se afirma que constituyen un buen marco para una política nacional que respete el derecho a la alimentación.

Por último, en 2012, la FAO, aprobó el documento “Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”, el cual fue ratificado por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) en mayo de 2012. El documento, trabajado durante dos años, recoge los consensos logrados a nivel internacional sobre estos temas y refleja la creciente preocupación en torno a la forma como se usan los mencionados recursos naturales, pensando en la seguridad alimentaria de las poblaciones, sobre todo la de menores recursos. Ello se explica porque, tal como se afirma en diferentes declaraciones, se estima que a mediados de este siglo la población mundial pasaría los 9 mil millones de personas, las que demandarán 70% más de alimentos de lo que actualmente se produce.

En el prefacio del documento se señala que el propósito de estas Directrices Voluntarias es servir como referencia y proporcionar una guía para mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, con el objetivo de lograr “la seguridad alimentaria para todos y apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.

Se trata, conforme a dichas Directrices Voluntarias, de erradicar el hambre y la pobreza, sobre la base del reconocimiento de “la centralidad de la tierra para el desarrollo, mediante la promoción de derechos seguros de tenencia y del acceso equitativo a la tierra, pesca y a los bosques”. Agrega el documento que tener derechos inseguros sobre el control de estos tres recursos puede traducirse en “un aumento de la vulnerabilidad, el hambre y la pobreza, y pueden conducir a conflictos y a la degradación ambiental cuando los usuarios en competencia luchan por asegurarse el control de estos recursos”.

El documento plantea por ello a los gobiernos mejorar los marcos jurídicos y las políticas que regulan los derechos de tenencia de dichos recursos, aumentar la transparencia de sus sistemas de tenencia, y fortalecer las capacidades de los organismos públicos y de organizaciones de agricultores, pescadores y pueblos indígenas.

Concluyendo, entonces, las metas de estas Directrices Voluntarias (tanto sobre el derecho a la alimentación como sobre la gobernanza responsable de tierras, bosques y pesca) son la consecución de una seguridad alimentaria para todos y el apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de cada país en particular.

De otro lado, uno de los instrumentos internacionales que ha tenido mayor repercusión ha sido la Declaración del Milenio, aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas que se realizó en septiembre de 2000. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son ocho y fueron proyectados para ser alcanzados al 2015, con sus respectivas metas e indicadores.

Se considera que los ODM consolidan muchos de los compromisos más importantes asumidos en las cumbres y conferencias de las Naciones Unidas en la década de 1990 y reconocen explícitamente la interdependencia entre el crecimiento, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. En particular, el Objetivo 1 (Erradicar la pobreza extrema y el hambre) plantea como meta: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre. Además, en este objetivo se plantearon metas orientadas a erradicar la pobreza: reducir el número de personas que viven con menos de un dólar por día, así como lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente, tanto para mujeres como para jóvenes.

Aunque se trata de instrumentos de nivel regional, debemos tomar en cuenta también que en 2005 la FAO promovió la Iniciativa América Latina y El Caribe sin Hambre, que busca complementar los Objetivos del Milenio (de reducir a la mitad el hambre para el año 2015). La meta de esta iniciativa, sin embargo, es más ambiciosa: reducir la desnutrición crónica infantil por debajo de 2.5% en los países participantes. Dicha Iniciativa considera que la Seguridad Alimentaria es un derecho de las personas, por lo que propone impulsar un marco institucional y legal adecuado que cree las condi-

ciones adecuadas y mantengan las iniciativas de lucha contra el hambre a través de los años, independientemente de la voluntad de los gobiernos de turno. La Iniciativa América Latina y El Caribe sin Hambre considera que el hambre aviva las tensiones sociales y repercute en la gobernabilidad y el pleno desarrollo de la democracia como sistema político, y vincula el problema del hambre con las limitaciones al desarrollo económico de los países, puesto que afecta la competitividad en la medida que se cuente con una fuerza laboral desnutrida.

Igualmente a nivel regional, en 2008, durante la V Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, celebrada en Lima, se aprobó la Declaración de Lima. Allí se planteó la preocupación por el impacto del incremento de los precios de los alimentos en las poblaciones vulnerables y se expresó el apoyo para el desarrollo de la iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre.

Los representantes de los diferentes países en dicha Cumbre ratificaron su compromiso de impulsar políticas para la erradicación del hambre y la lucha contra la pobreza, así como con la necesidad de desarrollar acciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades agrícolas y del desarrollo rural, para satisfacer la creciente demanda de alimentos. En la mencionada Declaración se vio la necesidad de implementar políticas sociales efectivas que fomenten un uso coherente tanto de los recursos públicos como privados, que complementen la cooperación birregional y otros mecanismos de financiamiento para generar programas sociales que conduzcan al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el 2015 y de las metas adicionales asumidas por los países de América Latina y El Caribe, para el año 2020.

Luego de esta rápida revisión de los instrumentos internacionales vinculados al derecho a la alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria, como resumen presentamos el cuadro de la página siguiente.<sup>24</sup> En el mismo se ha tratado de ordenar los distintos instrumentos internacionales suscritos por el Perú y mencionados en las páginas anteriores, indicando cuáles de ellos son vinculantes y cuáles no.

Puede apreciarse del cuadro que la mayoría de los instrumentos internacionales suscritos por el Perú, no son vinculantes, aunque sí son orientadores (*soft law*, en la terminología del Derecho Internacional Público). No obstante, como se ha mencionado, al tratarse de documentos que reflejan preocupaciones y consensos compartidos por la comunidad internacional, se asume que tienen fuerza moral y, por lo tanto, aunque no jurídicamente, sí moralmente comprometen a los estados.

## **2. Legislación de otros países**

Para el desarrollo de este punto nos basaremos en el recuento que hace Olivier de Schutter en el texto citado anteriormente,<sup>25</sup> en el que afirma que diferentes países, especialmente en África y

---

24 El cuadro se ha tomado de Pedro CASTILLO y Laureano DEL CASTILLO, *Informe de Investigación Soberanía Alimentaria a nivel de País: 2009 – 2012*, preparado para Heifer Perú, Lima, 2013.

25 Olivier DE SCHUTTER, *El concepto de soberanía alimentaria y sus implicaciones para la gobernanza centrada en las personas*, 2014.

Tratados e Instrumentos Internacionales relacionados al Derecho a la Alimentación			
Instrumento internacional	Aprobación	Vinculante	Orientador
Declaración Universal de los Derechos Humanos	1948	X	
Declaración de los Derechos del Niño	1959	X	
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)	1966	X	
Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición	1974		X
Convención de los Derechos del Niño	1990	X	
Conferencia Internacional de Nutrición	1991		X
Declaración de Río sobre el Medio ambiente y Desarrollo	1992		X
Agenda 21	1992		X
Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial	1996		X
Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación	1996		X
Observación General N° 12	1999		X
Declaración sobre el Derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos	1999		X
Declaración del Milenio	2002		X
Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: Cinco años después	2002		X
Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria	2004		X
Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional	2012		X

América Latina han tomado a la soberanía alimentaria como principio de sus políticas alimentaria y agropecuarias. Asimismo, complementaremos la revisión con los antecedentes mencionados en el dictamen conjunto de las comisiones Agraria y de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso sobre el proyecto de Ley 636/2011-CR y otros, de julio de 2013.

En **Bolivia** se creó el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), en mayo de 2003 (Decreto Supremo N° 27029), el cual fue modificado en 2012 (Decreto Supremo N° 1254 de junio de 2012). Allí se definió como objetivo del CONAN “impulsar y coordinar la participación de las instituciones del sector público y de la sociedad civil en la elaboración de la Política de Alimentación y Nutrición, así como la difusión, seguimiento e implementación de programas de alimentación y

nutrición culturalmente apropiados para todo el ciclo de vida, orientadas a la realización del derecho a la alimentación adecuada”. El gobierno boliviano incluyó la soberanía alimentaria en el Plan Quinquenal de Desarrollo Nacional de 2006, y adoptó en 2008 una Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria orientada a “producir primero para el mercado interno, luego para las exportaciones”. La nueva Constitución de 2009 compromete al Estado a promover el “desarrollo rural integra sustentable” (artículo 406) y considera entre los objetivos de su política de desarrollo rural integral “Garantizar la soberanía y seguridad alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en el territorio boliviano” (art. 407, inciso 1). Por último, en 2011 se aprobó la Ley N° 144, Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, con la finalidad de alcanzar la soberanía alimentaria en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien de las bolivianas y los bolivianos.

En mayo de 2005, **Guatemala** promulgó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto N° 32-2005. En dicha ley “La Seguridad Alimentaria y Nutricional se asume como una política de Estado con enfoque integral, dentro del marco de las estrategias de reducción de pobreza que se definan y de las políticas globales, sectoriales y regionales, en coherencia con la realidad nacional” (artículo 3). Para llevar a la práctica esos planteamientos la ley creó el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) integrado por instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca, con el objetivo fundamental de “establecer y mantener, en el contexto de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, un marco institucional estratégico de organización y coordinación para priorizar, jerarquizar, armonizar, diseñar y ejecutar acciones de SAN a través de planes...” (artículo 7).

La República Federativa de **Brasil** aprobó en setiembre de 2006 la Ley N° 11346, por la que se creó el Sistema Nacional de Alimentación y Seguridad Nutricional (SISAN) con la finalidad de garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada y otras disposiciones (artículo 1). La ley reconoce como un derecho humano fundamental a la alimentación adecuada “inherente a la dignidad de la persona humana e indispensable a la realización de los derechos consagrados en la Constitución Federal”, por lo que el poder público debe “adoptar las políticas y acciones que sean necesarias para promover y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población” (artículo 2), actuando en conjunto los órganos gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil.

**Venezuela** insertó en su nueva Constitución en 1999 disposiciones en las que el Estado se compromete a promover “la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población”, para lo cual deberá dictar las medidas “que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento” (art. 305), así como se compromete a promover “las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional” (Art. 306). Dichas disposiciones sirvieron de base para la aprobación en julio de 2008 de la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria.

En **Ecuador** la Constitución de 2008 reconoce el derecho de “acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria” (art. 13). En el capítulo dedicado a la Soberanía Alimentaria el Estado se compromete a

“garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado (sic) de forma permanente” (art. 281). En la misma línea se orientarán las políticas comerciales: “El Estado propiciará las importaciones necesarias para los objetivos del desarrollo y desincentivará aquellas que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza” (segundo párrafo del art. 306). La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, aprobada en febrero de 2009 pretende implementar estos compromisos, estableciendo el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN) en los distintos niveles de gobierno, considerando la participación de todos los actores pertinentes en el diseño e implementación de la política alimentaria. Para ello se instituyó la Conferencia Plurinacional e Intercultural de la Soberanía Alimentaria (COPIISA), instancia de representación de la sociedad civil, un espacio de debate y generación de propuestas, como un Consejo Sectorial Ciudadano del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

En **Nicaragua**, la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, No. 693, fue aprobada en junio de 2009, con el objetivo principal de “garantizar el derecho de todas y todos los nicaragüenses de contar con los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos acordes a sus necesidades vitales; que estos sean accesibles física, económica, social y culturalmente de forma oportuna y permanente”. Dicha Ley estableció un Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASSAN) para implementar el derecho a la alimentación “como un derecho humano y fundamental que incluye el derecho a no padecer hambre y a estar protegido contra el hambre, a una alimentación adecuada y a la soberanía alimentaria y nutricional” (art. 5). De acuerdo a la ley el SINASSAN debe asegurar la coordinación entre los distintos niveles del gobierno y creó una Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN) con participación de las organizaciones de la sociedad civil.

El Congreso de **Honduras** aprobó en marzo de 2011 la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual establece “el marco normativo para estructurar, armonizar y coordinar acciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población hondureña, con prioridad a los grupos más vulnerables” (art. 1). La seguridad alimentaria y nutricional se define en la ley como una política de Estado de prioridad nacional y se crea el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSAN), encargado de dirigir las políticas para la reducción de la pobreza, obligando a las instituciones del Estado a destinar parte de su presupuesto anual para el combate de la desnutrición.

A nivel regional debe destacarse la iniciativa del **Parlamento Latinoamericano** (Parlatino) en esta materia. Según su sitio web “El Parlatino es un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los Parlamentos nacionales de América Latina, elegidos democráticamente mediante sufragio popular, cuyos países suscribieron el correspondiente Tratado de Institucionalización el 16 de noviembre de 1.987”.<sup>26</sup> Este organismo regional está encargado de promover, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración. El Parlatino preparó y aprobó la “Ley Marco de Seguridad y Soberanía Alimentaria”<sup>27</sup>, en la que se conceptualiza la soberanía alimentaria como el derecho de un

---

26 Puede verse en <http://www.parlatino.org/es/conozca/organismo/historia-y-objetivos>

27 Esa Ley Marco fue aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano, realizada en Pana-

país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.

En África Occidental la soberanía alimentaria logró incorporarse como un principio de la política de estado. En **Senegal** se aprobó en 2004 una *Loi d'orientation agro-sylvo pastorale* (LOASP) (*Loi n° 2004-16 du 4 juin 2004*), con el objetivo de aumentar los niveles de producción local de alimentos y preservar los ecosistemas, pero también de usar las políticas de comercio con el fin de “eliminar prácticas injustas de comercio” (art. 36). En la declaración de motivos de la ley, el objetivo de la LOASP es asegurar una fuerte producción agrícola y pastoral, para instalar a la sostenibilidad y la consecución de los objetivos nacionales de seguridad alimentaria o para garantizar la soberanía alimentaria, y asegurar la conservación de los ecosistemas y suelos (*“assurer de fortes productions agricoles et pastorales, pour l’installer dans la durabilité et permettre d’atteindre les objectifs nationaux en matière de sécurité alimentaire, voire d’assurer la souveraineté alimentaire”*; y asegurar *“une bonne conservation des écosystèmes et des sols”*).

En **Mali** en 2006 se adoptó la *Loi d'orientation agricole* (LOA), a solicitud de las organizaciones campesinas, luego de un número de consultas organizadas por la Coordinadora nacional de organizaciones campesinas de Mali (CNOP). La LOA define la soberanía alimentaria como el “derecho de un estado para definir e implementar una política alimentaria y agrícola autónoma que garantice una agricultura sostenible basada en la producción local y en la responsabilidad de los productores, que tienen acceso, para este fin, a medios apropiados entre los cuales están la tierra, el agua, el crédito y los mercados” (art. 7). La LOA compromete al Estado a asegurar una justa remuneración de los productores de alimentos y a poner al sector agrícola al centro del desarrollo nacional, implicando que el Estado, en diálogo con las organizaciones de productores, proteja los mercados agrícolas locales (art. 131).

La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAP) aprobó en enero de 2005 la Política Agraria Común. El primer objetivo de dicha política es “garantizar la seguridad alimentaria de la población rural y urbana en África Occidental así como también el estándar de salubridad en los productos agrícolas en el contexto de un enfoque que garantice la soberanía alimentaria en la región”. La ECOWAP define como el reto principal de la región “alimentar adecuadamente a una población cada vez más numerosa y altamente urbanizada de África occidental”, por lo que “opta, como prioridad, por un aumento en la oferta regional para satisfacer las necesidades de alimentos”.

### **III**

## **EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA NORMATIVA PERUANA**

Se puede afirmar con seguridad que el derecho a la alimentación adecuada no está recogido explícitamente en nuestra legislación nacional, al menos a nivel de normas con rango de ley. Sin embargo, ello no significa que el aludido derecho no encuentre respaldo en nuestro marco normativo, empujando por las normas constitucionales, como veremos a continuación.

### **1. Marco constitucional**

No es posible empezar la revisión de la normatividad nacional sin considerar lo que se ha establecido en la Constitución Política, como se sabe, la norma más importante de un Estado.

Recordemos que la derogada Constitución de 1979, como hace la actual, traía una primera parte en la que se detallaban los derechos fundamentales de la persona, destacando el artículo 2, en el que se reconoce el derecho de toda persona a la vida (inciso 1), así como a alcanzar un nivel de vida que le permita asegurar su bienestar y el de su familia (inciso 15). Más aún, el artículo 4 de la Carta de 1979 agregaba que “La enumeración de los derechos reconocidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que derivan de la dignidad del hombre...”.

Mención especial merece la Decimosexta Disposición General y Transitoria de la Constitución de 1979, que ratificó “constitucionalmente, en todas sus cláusulas” el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos lo mismo que su Protocolo Facultativo, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica. Tan importante como dicha norma era el artículo 105 de la Constitución derogada que establecía que:

Los preceptos contenidos en los tratados relativos a derechos humanos, tienen jerarquía constitucional. No pueden ser modificados sino por el procedimiento que rige para la reforma de la Constitución.

En tal sentido, resulta claro que hasta la vigencia formal de la Constitución de 1979 y la entrada en vigencia de la Constitución de 1993 (31 de diciembre de 1993), los compromisos derivados de tratados sobre derechos humanos ratificados por nuestro país y vigentes, hacían parte no solo de nuestra legislación sino que tenían jerarquía constitucional.

La Constitución de 1993 repite en el Capítulo I de su primer Título el tratamiento de los derechos fundamentales de la persona. De manera similar a su antecesora, el texto consagra en su artículo 2, en forma explícita, el derecho de toda persona a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física (inciso 1). El artículo 3 del texto constitucional repite casi textualmente el artículo 4 de su antecesora, “La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la

Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre...”. En el artículo 7, por su parte, se consagra el derecho de toda persona “a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa”.

El constitucionalista Samuel Abad Yupanqui, quien fuera Defensor Adjunto en Asuntos Constitucionales en la Defensoría del Pueblo, al analizar en el texto constitucional de 1993 la situación de los derechos fundamentales no enumerados en el artículo 2, llega a la siguiente conclusión:

La cláusula abierta -prevista por el artículo 3, ubicado en el primer capítulo de la Constitución permite afirmar que también son derechos fundamentales los demás reconocidos por ella así no se encuentren ubicados en el capítulo primero e incluso los “derechos implícitos”, es decir, aquellos no previstos constitucionalmente al amparo de la teoría de los “derechos innominados”. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, por ejemplo, cuando reconoció el derecho a la verdad y una mayor amplitud a los derechos de los consumidores y usuarios.<sup>28</sup>

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha establecido que en la Constitución vigente de 1993 hay derechos innominados y que para conocerlos es importante interpretarlos en su conjunto. El reconocimiento de los derechos innominados estaría amparado en el texto del artículo 3 de la actual Carta.

Como vimos en el numeral 2 de la primera parte de este informe, la vigente Constitución no establece el mismo tratamiento para los tratados sobre derechos humanos que traía su predecesora. En efecto, el artículo 55 de la Constitución de 1993 afirma escuetamente que “Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”. Concluíamos, sin embargo, en la mención que hicimos en dicha parte del informe, que además de las opiniones de respetados constitucionalistas el Tribunal Constitucional peruano había establecido con toda claridad en una sentencia (Expediente N° 0047-2004-AI/TC), la jerarquía constitucional de los tratados sobre derechos humanos:

(...) nuestro sistema de fuentes normativas reconoce que los tratados de derechos humanos sirven para interpretar los derechos y libertades reconocidos por la Constitución. Por tanto, tales tratados constituyen parámetro de constitucionalidad en materia de derechos y libertades. Estos tratados no solo son incorporados a nuestro derecho nacional –conforme al artículo 55° de la Constitución- sino que, además, por mandato de ella misma, son incorporados a través de la integración o recepción interpretativa.

---

28 Exp. N° 0008-2003-AI, F. J. N° 22, resuelto en noviembre de 2003, al precisar que “(...), pese a que existe un reconocimiento expreso del derecho a la información y a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios, estos no son los únicos que traducen la real dimensión de la defensa y tuitividad consagrada en la Constitución. (...) Así, el artículo 3° de la Constitución prevé la individualización de “nuevos” derechos, en función de la aplicación de la teoría de los “derechos innominados”, allí expuesta y sustentada. Bajo tal premisa, el propio Estado, a través de la Ley de Protección al Consumidor (Decreto Legislativo N° 716), no sólo ha regulado los derechos vinculados con la información, salud y seguridad, sino que ha comprendido a otros de naturaleza análoga para los fines que contrae el artículo 65° de la Constitución. Por ello, los derechos de acceso al mercado, a la protección de los intereses económicos, a la reparación por daños y perjuicios y a la defensa corporativa del consumidor, se erigen también en derechos fundamentales reconocidos a los consumidores y usuarios”. Tomado de “El Amparo como Proceso Constitucional” Publicado en el *Boletín Electrónico del Instituto de Derecho Público Comparado*. Setiembre 2004.

Así las cosas, y tomando en consideración lo revisado en las páginas anteriores, que hace alusión a los tratados internacionales suscritos y ratificados por nuestro país y un importante número de instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación adecuada, cabe concluir en la vigencia de las obligaciones del Estado peruano relativas al reconocimiento y promoción del derecho a la alimentación adecuada así como el compromiso por garantizar la seguridad alimentaria de nuestra población.

Queremos terminar este primer punto enfatizando que la exigencia del derecho a la alimentación adecuada deriva, entonces, no solo de normas de rango legal sino de compromisos internacionales vinculantes que tienen jerarquía constitucional, conforme acabamos de ver.

## **2. Leyes y normas con rango de ley**

Un informe elaborado hace algunos años daba cuenta de los intentos por crear un marco legislativo específico para la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación en el país, los que no llegaron a concretarse:<sup>29</sup>

En el 2006, la bancada de Unidad Nacional, a iniciativa del Congresista Guido Lombardi Elías, presentó el Proyecto de Ley N. 1390/2006-CR que propone la “Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada”. Posteriormente, en el 2009, el Partido Aprista Peruano, a iniciativa del Congresista Franklin Sánchez Ortiz, presentó el Proyecto de Ley 3860/2009-CR que propone la Ley de Seguridad Alimentaria, con el objeto de “promover y garantizar el derecho de alimentación de la población peruana”.

Hasta la fecha, sin embargo, no se cuenta en el Perú con una ley que se ocupe del derecho a la alimentación o de la seguridad alimentaria. Hubo un gran esfuerzo por aprobar la Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria desde 2011 hasta 2014 pero, luego de seguir un trámite que podríamos calificar por lo menos de irregular, aún no se logra su aprobación.

En efecto, tras algunas idas y vueltas, luego de consolidar en un solo dictamen 10 proyectos de ley presentados por distintos parlamentarios,<sup>30</sup> el 19 de diciembre de 2013 se aprobó por el Pleno del Congreso el dictamen consensuado por la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad y la Comisión Agraria, exonerándose de la segunda votación.<sup>31</sup> En esa misma oportunidad, la congre-

---

29 Informe *Mapeo de Normas en Seguridad Alimentaria en el Perú*, Lima, Asociación Kallpa para la Promoción Integral de la Salud y el Desarrollo, 2010, pág. 21.

30 Esos proyectos eran respectivamente el 636/2011-CR (Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional), 976/2011-CR (Ley del Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutrición Adecuada), 977/2011-CR (Ley que declara de Preferente Interés el Apoyo a la Pequeña Producción Agropecuaria para garantizar la Soberanía Alimentaria), 1653/2012-CR (Ley que declara de interés nacional la realización de ferias agropecuarias en todo el territorio de la República), 1679/2011-CR (Ley que promueve en el sector agrario a personas naturales y jurídicas en la siembra masiva en los cultivos de maíz, trigo y soya a nivel nacional), 1163/2011-CR (Ley de Derecho a una alimentación adecuada y de Promoción de la Seguridad Alimentaria), 1970/2012-CR (Ley de Alimentación y Nutrición durante el Embarazo), 2063/2012-CR (Ley que crea el Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Zona de Frontera), 1993/2012-CR (Ley de Protección Alimentaria y Nutricional) y 2262/2012-CR (Ley que propone la adquisición de la Quinua, Kiwicha y Maca en los programas sociales de apoyo y seguridad alimentaria).

31 El Congreso peruano actualmente es unicameral, por lo que para aprobar las leyes se ha establecido la necesidad de una segunda votación de los proyectos de ley, de modo de garantizar su calidad, evitando el apresuramiento.

sista Martha Chávez planteó una reconsideración a la votación, con el argumento que se requería de una votación calificada para su aprobación (dos tercios del total de congresistas) por involucrar una modificación a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Esa solicitud fue declarada improcedente por el Oficial Mayor del Congreso, pero agregó (sin que nadie lo hubiera solicitado) una opinión en el sentido que el proyecto aprobado involucraba una modificación de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, concluyendo en la necesidad de una votación calificada. El 11 de junio de 2014 el Pleno del Congreso volvió a rechazar el pedido de la congresista Chávez. El 26 de junio de ese año la Comisión Agraria acordó que se tramite la autógrafa al Poder Ejecutivo, para la promulgación de la ley aprobada, en la medida que la reconsideración había sido rechazada.<sup>32</sup> Meses después, sin que la autógrafa de la ley aprobada se remita al Presidente de la República, el proyecto fue archivado por el Consejo Directivo del Congreso, lo que se hizo con fecha de junio de 2014.<sup>33</sup>

Ante dicha situación se ha presentado un nuevo **proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional**, el que lleva el número 3981/2014-CR, iniciativa de la congresista Claudia Coari, al que se ha agregado otros cuatro proyectos de ley (4014/2014-CR, 4133/2014-CR, 4181/2014-CR y 4374/2014-CR). Mucho más breve que el proyecto dictaminado y aprobado por el Pleno del Congreso en diciembre de 2013, este nuevo proyecto ha procurado recoger en mayor medida los comentarios y sugerencias de diferentes entidades públicas y sobre todo, los aspectos relacionados a los gobiernos regionales y la Defensoría del Pueblo que fueron objetados en el proyecto que había sido aprobado en 2013. Conforme al Dictamen conjunto aprobado igualmente por la Comisión Agraria y la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, se considera como objeto de la ley reconocer y garantizar el derecho a una alimentación adecuada y saludable, “priorizando la atención de las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas y madres que amamantan, personas de la tercera edad y con discapacidad”. Como parte de su objeto, el proyecto de ley define las obligaciones del Estado en la implementación del derecho a la alimentación y crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN).

Dentro de las definiciones que trae el proyecto de ley comentado destacan dos, la del derecho a la alimentación y la de seguridad alimentaria (artículo 2), las cuales transcribimos:

a. Derecho a la Alimentación: Es el derecho garantizado por el Estado, que consiste en tener acceso, individual o colectivamente, de manera regular y permanente, a los alimentos adecuados y suficientes en cantidad y calidad nutricional, inocuos y culturalmente aceptables que contribuyan al desarrollo humano integral.

b. Seguridad Alimentaria y Nutricional: Es el acceso físico, económico y socio cultural de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, a fin de llevar una vida activa y sana.

---

32 Para que entren en vigencia, el texto (autógrafas) de las leyes aprobadas por el Congreso deben ser promulgadas por el Presidente de la República, quien puede hacerlo o puede observar dicha ley.

33 Fernando Eguren comenta: “En un hecho insólito, el oficial mayor desestima tres votaciones del Pleno (una votación a favor de la ley y dos rechazos a la reconsideración), recomienda el archivamiento y el Consejo Directivo del Congreso aprueba dicha recomendación”. “Congreso: inexplicables contradicciones sobre la seguridad alimentaria”, *La Revista Agraria*, N° 168, Lima, CEPES, 2014, pág. 13.

El proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, al referirse al rol del Estado, señala que este respeta, protege, promueve, desarrolla y monitorea las diversas acciones encaminadas al pleno goce del derecho a una alimentación adecuada, sin discriminación alguna y empleando el máximo posible de sus recursos (artículo 4). Agrega el proyecto que la responsabilidad del ejercicio del derecho a una alimentación adecuada “es un compromiso compartido entre la persona, la sociedad y el Estado”. De manera más específica, el mismo artículo anota que el Estado vela por el derecho a una alimentación adecuada, para lo cual favorece y crea condiciones para el progreso social y económico y toma medidas específicas inmediatas encaminadas a: erradicar la malnutrición, promover una cultura alimentaria y nutricional que revalore los conocimientos locales, mejorar la disponibilidad de alimentos, fortalecer el acceso económico a alimentos nutritivos, inocuos y en cantidad suficiente, crear espacios propicios para el establecimiento de mercados locales y regionales de alimentos y promover desde el Gobierno Central, Regional y Local programas de sensibilización, información y educación nutricional.

Reconociendo la importancia de la actuación multisectorial frente al problema del hambre y la inseguridad alimentaria, en el mismo artículo 4 del proyecto de ley se afirma que para la ejecución del derecho a una alimentación adecuada “el Estado actúa en todos los ámbitos de gobierno, bajo responsabilidad, de manera integral, multisectorial y coordinada, a fin de alcanzar la sostenibilidad de la seguridad alimentaria y nutricional de cada persona y familia”.

Como se mencionó en los párrafos anteriores el proyecto de ley de de Seguridad Alimentaria y Nutricional crea el sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), el que se debe constituir sobre la base de las instituciones públicas a nivel nacional, regional y local, con la finalidad de dirigir las políticas de seguridad alimentaria y nutricional. Adicionalmente, el proyecto de ley crea el Comité Multisectorial de Seguridad Alimentaria, órgano de naturaleza permanente, adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego, cuya finalidad será coordinar los esfuerzos de las instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, así como representantes de la sociedad civil, orientados al logro de la seguridad alimentaria y nutricional nacional. La conformación de dicho Comité Multisectorial será la siguiente:

- a. El Ministro de Agricultura y Riego, quien lo presidirá;
- b. Un representante del Ministerio del Ambiente;
- c. Un representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo;
- d. Un representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social;
- e. Un representante del Ministerio de Educación;
- f. Un representante del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables;
- g. Un representante del Ministerio de la Producción;
- h. Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- i. Un representante del Ministerio de Salud;
- j. Un Presidente Regional elegido por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; y
- k. Un Alcalde designado por la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE).

Recogiendo una vez más los comentarios críticos de diferentes entidades públicas al proyecto de ley de 2013, el proyecto de ley en trámite se ocupa del rol de los gobiernos regionales y locales, sobre lo cual el artículo 10 propone:

Las disposiciones contenidas en el presente título se formulan considerando como actores principales para la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a los gobiernos regionales y locales.

Los gobiernos regionales implementan las medidas necesarias para garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional en su ámbito territorial en concordancia con los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de conformidad con la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Los gobiernos locales implementan las medidas para garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional en concordancia con los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y de conformidad con la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

La Segunda Disposición Complementaria Final del proyecto de ley contiene una discutible disposición, que pone serias dudas sobre la efectividad de la ley, de llegar a aprobarse. Una de las críticas más frecuentes a este tipo de iniciativas legales es la falta de financiamiento para llevar adelante las nuevas tareas y responsabilidades del sector público. La Disposición Complementaria Final trae, en efecto, una fórmula muy laxa en materia presupuestal: “La implementación de lo dispuesto en la presente norma se financia con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público”.

Las esperanzas de contar con la aprobación de este proyecto de ley en la legislatura 2014-2015 al llegar a julio de 2015 se diluyeron, pues en ese momento las diferentes comisiones del Congreso se reestructuran, empezando a reunirse en agosto, luego del receso de medio año. Resulta poco probable que en lo que resta de este Congreso (julio de 2016) el proyecto pueda ser aprobado.

En otro plano, debe recordarse que en junio de 2008, dentro del paquete de decretos legislativos aprobados por el Poder Ejecutivo, se aprobó el Decreto Legislativo N° 1062, **Ley de Inocuidad de los Alimentos**, cuyo objeto es garantizar la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano, a fin de proteger la vida y la salud de las personas, a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde el productor hasta el consumidor.

La Ley de Inocuidad de los Alimentos establece (artículo 4) el derecho de toda persona a consumir alimentos inocuos; recibir de los proveedores información necesaria para realizar una elección informada en la adquisición de alimentos; recibir protección contra las prácticas fraudulentas o engañosas; recibir protección contra la producción, importación, fraccionamiento, comercialización de alimentos alterados, contaminados o falsificados; y a la reparación por daños y perjuicios como consecuencia del consumo de alimentos ofrecidos en el mercado. La Ley además establece las obligaciones de los proveedores (artículo 5) así como la vigilancia sanitaria de la producción, importación y comercio de alimentos destinados al consumo humano, a fin de garantizar su inocuidad.

La mencionada Ley creó la Comisión Multisectorial Permanente de Inocuidad Alimentaria, con el objeto de coordinar las actividades sectoriales y con la sociedad civil que garanticen la inocuidad de los alimentos de consumo humano en todo el territorio nacional. Dicha Comisión Multisectorial está constituida por los ministerios de Salud (quien la preside), Agricultura y Producción, encontrándose adscrita al Ministerio de Salud. La Comisión Multisectorial debe coordinar y efectuar el seguimiento de la aplicación de la presente Ley con los diferentes niveles de gobierno.

El Ministerio de Salud a través de la Dirección General de Salud Ambiental es la Autoridad de Salud de nivel nacional y tiene competencia exclusiva en el aspecto técnico, normativo y de supervigilancia en materia de inocuidad de los alimentos. El Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA es la Autoridad Nacional en Sanidad Agraria, mientras que el Instituto Tecnológico Pesquero del Perú -ITP- es la Autoridad de Sanidad Pesquera de nivel nacional. En lo que respecta a las responsabilidades del ITP, debe considerarse que por Ley N° 30063 se creó el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES), con el fin de garantizar la inocuidad en toda la cadena productiva de los productos pesqueros, acuícolas y de piensos de origen hidrobiológico, con lo que se modificó en la parte pertinente las normas de la Ley de Inocuidad de los Alimentos.

La **Ley de Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes**, N° 30021, fue publicada en mayo de 2013, con el objetivo de promover y proteger en forma efectiva el derecho a la salud pública, al crecimiento y desarrollo adecuado de las personas, a través de las acciones de educación, el fortalecimiento y fomento de la actividad física, la implementación de kioscos y comedores saludables en las instituciones de educación básica regular y la supervisión de la publicidad, la información y otras prácticas relacionadas con los alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas a los niños, niñas y adolescentes. El fin último de la ley es reducir y eliminar las enfermedades vinculadas con el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles.

La Ley N° 30021 encarga a los ministerios de Educación y de Salud la promoción de la educación nutricional, incorporando en el diseño curricular esos aspectos, así como realizando campañas informativas para promover la alimentación saludable, al tiempo que encarga a ambas carteras la difusión y promoción a nivel nacional de las ventajas de la alimentación saludable.

Apenas aprobada se generó una agresiva campaña en contra de la Ley de Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, por parte de las industrias productoras de alimentos respaldadas por las agencias de publicidad. En esa campaña se recurrió a argumentos deleznable, como que la ley prohibía la producción de esos productos y que el Estado estaba suprimiendo la capacidad de los padres de decidir sobre la alimentación de los niños y adolescentes. Esa fuerte presión puede explicar por qué hasta la fecha no se ha aprobado el Reglamento de esta ley, habiéndose superado los dos años desde la aprobación de la ley.

Lo que se ha aprobado recientemente es el reglamento que establece los parámetros técnicos sobre los alimentos y bebidas no alcohólicas procesados, referente al contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, mediante el Decreto Supremo N° 007-2015-SA (publicado el 18 de abril de 2015). La norma define los parámetros técnicos que permiten diferenciar entre los alimentos saludables y los no saludables, tomando en consideración la mayor o menor concentración de azúcar, sodio y grasas saturadas. El reglamento aprobado toma en cuenta los parámetros técnicos establecidos por la Organización Mundial de la Salud, pero entrará en vigencia recién vencido el plazo que determine el reglamento de la Ley N° 30021. No obstante, los industriales han reaccionado calificando a los parámetros establecidos como una sobrerregulación, sin sustento técnico:<sup>34</sup>

---

34 Luis SALAZAR, Presidente de la Sociedad Nacional de Industrias. "Fundamentalismo en los parámetros de la Ley de Alimentos", en *Industria Peruana*, Lima Sociedad Nacional de Industrias, N° 903, mayo 2015, página 3.

Si bien la ley solo regula los alimentos procesados (industria) manifestando querer contribuir a una alimentación saludable, preocupación que también comparte la industria, los parámetros han sido elaborados sin sustento pues no existen estudios técnicos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) ni de la Organización Panamericana de Salud (OPS), que respalden los parámetros que allí se establecen como altos.

En respuesta a los comentarios como el que acabamos de citar, representantes la OPS han señalado con claridad las dimensiones del problema al que apunta la mencionada Ley:

En el Perú no se han presentado aún casos como este, pero sí existen cifras preocupantes. “Saber que 20% de niños peruanos entre los 5 y 14 años, y 10% de menores de 5, padecen de obesidad y sobrepeso no es poca cosa”, advierte Miguel Malo, asesor de Prevención y Control de Enfermedades Crónicas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

A causa de ello, es que tenemos más casos de diabetes, enfermedades cardiovasculares, cáncer de mama y de colon a temprana edad. “Los que antes eran males de adultos, hoy se pueden ver desde la adolescencia”, lamenta el médico. Y esto, alerta, tiene una relación directa con el consumo excesivo de alimentos y bebidas procesadas (llámense gaseosas, galletas, golosinas y snacks).<sup>35</sup>

En la misma nota, el doctor Miguel Malo agrega que “el 80% de los alimentos de este tipo que circulan en nuestro mercado supera enormemente las cantidades recomendadas”, por lo que sería conveniente indicarlo en las etiquetas de los productos.

Pero, como hemos mencionado unas líneas más arriba, se encuentra pendiente la aprobación del reglamento de la ley. Ese otro reglamento, que podríamos llamar el reglamento general de la Ley 30021, debe precisar las normas aplicables a la supervisión de los alimentos no saludables (comida chatarra, como se la suele llamar), la implementación de kioscos y comedores escolares, el fomento de la actividad física y las acciones educativas. El problema mayor estriba en que ese reglamento general no tiene plazo para su aprobación, por lo que reconociendo su atraso y la presión de la industria alimentaria y publicitaria, podría no aprobarse. En verdad, no sería el primer caso en nuestra historia legislativa de normas legales que nunca llegan a reglamentarse.

Como comenta el congresista Jaime Delgado, en la misma nota periodística que hemos mencionado unas líneas más arriba:

El problema, señala el legislador, es que a la fecha la aplicación de estos parámetros es letra muerta. Una disposición complementaria de la norma señala que esta recién podrá entrar en vigencia cuando se publique el reglamento de la Ley Alimentación Saludable para Niños y Adolescentes. Una norma que ha quedado congelada hace dos años.

Se encuentra igualmente siguiendo su trámite parlamentario un **proyecto de Ley de promoción de la agricultura familiar**, el cual fue propuesto por la Convención Nacional de Agro Peruano (Conveagro) y otras organizaciones integrantes de la Plataforma por la Agricultura Familiar y recogido por la Comisión Agraria del Congreso. El proyecto, que lleva el número 3803/2014-CR contempla incentivos

---

35 “Expertos piden regular los alimentos procesados”. En diario *Publimetro*, Lima, 7 mayo 2015, pág. 2.

en línea con la seguridad alimentaria. Hasta setiembre de 2015 el proyecto seguía esperando su inclusión en la agenda del Pleno del Congreso.

El mencionado proyecto de ley, presentado por el congresista Modesto Julca considera como objetivo de la ley:

... establecer las responsabilidades del Estado, en la promoción de la Agricultura Familiar, a partir del reconocimiento de su importancia en la seguridad alimentaria, la protección de la biodiversidad, el uso sostenible de los recursos naturales, la dinamización de las economías locales, la contribución al empleo rural y la vigencia de las comunidades.

El proyecto de Ley de promoción de la agricultura familiar define como su finalidad orientar la acción de los organismos competentes en los distintos niveles de gobierno, con un enfoque multisectorial e intergubernamental para el desarrollo sustentable de la agricultura familiar. En esa línea, dentro del marco de sus respectivas competencias, los organismos públicos deberán impulsar políticas orientadas, entre otros aspectos, a “Desarrollar compras públicas de alimentos primarios y transformados provenientes de la agricultura familiar, destinados a programas de asistencia alimentaria y nutricional de organismos públicos en los distintos niveles de gobierno” (artículo 4, inciso g).

Para llevar adelante la coordinación entre los diversos organismos públicos de nivel nacional, regional y local y las organizaciones representativas de la agricultura familiar, el proyecto de ley crea el Consejo Nacional de la Agricultura Familiar (CONAF).

De manera más específica, el mencionado proyecto de ley asigna a los gobiernos regionales la responsabilidad de “concertar e impulsar el desarrollo de planes de seguridad alimentaria regional, la promoción de la alimentación saludable y el consumo de alimentos provenientes de la pequeña agricultura” (artículo 6, inciso e). El referido proyecto de ley de promoción de la agricultura familiar encarga a los gobiernos locales “promover los espacios de comercialización e intercambio entre los pequeños productores agrarios y los consumidores, en el marco de las estrategias de seguridad alimentaria en sus respectivas jurisdicciones” (artículo 7, inciso b).

No puede dejar de mencionarse en esta revisión de la legislación vinculada al derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria a la **Ley General de Salud** (Ley N° 26842), aprobada en julio de 1997.

La Ley General de Salud establece los derechos, deberes y responsabilidades concernientes a la salud individual y regula las responsabilidades del Estado en la prestación de servicios de salud pública. Por ello, desde el artículo 1 señala que “Toda persona tiene el derecho al libre acceso a prestaciones de salud y a elegir el sistema previsional de su preferencia”. En el Título Preliminar se encuentra importantes normas como que la responsabilidad en materia de salud individual es compartida por el individuo, la sociedad y el Estado (artículo IV); que es responsabilidad del Estado vigilar, cautelar y atender los problemas de desnutrición y de salud mental de la población, y los de salud ambiental, así como los problemas de salud de la persona con discapacidad, del niño, del adolescente, de la madre y del adulto mayor en situación de abandono social (artículo V, modificado por la Ley 29973).

En su artículo 10 la Ley General de Salud reconoce explícitamente el derecho de todas las personas a recibir una alimentación sana y suficiente, mostrando atención preferente hacia algunos sectores:

Toda persona tiene derecho a recibir una alimentación sana y suficiente para cubrir sus necesidades biológicas. La alimentación de las personas es responsabilidad primaria de la familia.

En los programas de nutrición y asistencia alimentaria, el Estado brinda atención preferente al niño, a la madre gestante y lactante, al adolescente y al anciano en situación de abandono social.

Más adelante, los artículos 88 a 95 de la Ley General de Salud se refieren a los Alimentos y Bebidas, con las modificaciones introducidas por las leyes Nos. 27932 y 29459. Así, el artículo 88 dispone que la producción y comercio de alimentos y bebidas destinados al consumo humano y de bebidas alcohólicas están sujetos a vigilancia higiénica y sanitaria, mientras que el artículo 89 define cuándo un alimento es legalmente apto para el consumo humano: cuando cumple con las características establecidas por las normas sanitarias y de calidad aprobadas por la Autoridad de Salud. En tal sentido, queda estrictamente prohibido importar, fabricar, fraccionar, elaborar, comerciar, traspasar a título gratuito, distribuir y almacenar alimentos y bebidas alterados, contaminados, adulterados, falsificados o que hayan sido declarados no aptos para el consumo humano (artículo 90).

Los artículos 91 al 94 de la Ley General de Salud se refieren a la obligación de todo alimento y bebida elaborados industrialmente de contar previamente con Registro Sanitario, así como la obligación del personal que intervenga en la producción, manipulación, transporte, conservación, almacenamiento, expendio y suministro de alimentos de realizarlo en condiciones higiénicas y sanitarias.

Como puede verse, en la Ley General de Salud no hay una clara preocupación por el tema de la seguridad alimentaria. Ello quizás pueda explicarse por la fecha en que la ley fue aprobada, aunque sin duda, los aspectos referidos a la inocuidad de los alimentos es de clara responsabilidad de esta dependencia del Estado.

### **3. Otras normas nacionales**

En la legislación peruana podemos encontrar también algunas normas de menor jerarquía que se ocupan, en algunos casos de manera tangencial, de la seguridad alimentaria. Cabe agregar que en ellas se encuentra igualmente menciones a la soberanía alimentaria. Esa aparente sinonimia o manejo poco cuidadoso de los conceptos se puede encontrar también en otros campos de nuestra legislación.<sup>36</sup>

A continuación, siguiendo el orden cronológico, presentaremos las diferentes normas aprobadas en

---

<sup>36</sup> Un ejemplo de ello sería el tratamiento de las tierras de las comunidades. Así, en el Decreto Ley 22175 se alude reiteradamente a los territorios de las comunidades nativas, mientras que en la Ley 24657 se usa al parecer en forma indistinta los términos tierras y territorios de las comunidades campesinas aunque en el debate parlamentario se hizo una clara distinción de estos conceptos.

los últimos años, señalando que una buena parte de ellas fueron aprobadas durante el gobierno del presidente Toledo (2001-2006), como podrá apreciarse.

El **Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010** fue aprobado en junio de 2002, por el Decreto Supremo N° 003-2002-PROMUDEH. A dicha norma se le concedió rango de Ley mediante el artículo 1 de la **Ley N° 28487** (de abril de 2005). El mencionado Plan Nacional contiene el marco de las acciones, programas y estrategias que deberán asumir y ejecutar los diferentes sectores e instituciones del Estado y la sociedad civil para lograr el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes peruanos, teniendo como norma de referencia la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010 considera tres estrategias: Fortalecer la capacidad institucional pública, impulsar la concertación y la vigilancia social de derechos, y focalizar las acciones en los grupos más excluidos y con necesidades específicas.

Los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010 se orientan a garantizar la educación básica de calidad, crear espacios de participación para los adolescentes, garantizar la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y asegurar una vida sana para niñas y niños de 0 a 5 años. Respecto de este último objetivo, relacionado con la seguridad alimentaria, incorpora entre sus metas: que todos los niños y niñas menores de dos años accedan a la lactancia materna y alimentación complementaria óptima, y estado nutricional en micronutrientes de las niñas y niños mejorado.

Por otra parte, recordemos que en julio de 2002, por iniciativa del Presidente Toledo, se formó el Acuerdo Nacional, concebido como un espacio de concertación entre el Gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil. En ese momento se aprobaron por primera vez, una serie de políticas de Estado, con la idea de superar las políticas cambiantes de cada gobierno. Como parte de los acuerdos iniciales a los que se arribó en el Acuerdo Nacional se suscribió la **Décimo Quinta Política de Estado** “Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición” que expresa:

Nos comprometemos a establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral.

Siguiendo la lógica de los textos de las distintas políticas de Estado aprobadas por el Acuerdo Nacional, luego de ese párrafo introductorio se agrega una serie de compromisos. En el caso de la Décimo Quinta Política de Estado (Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición), luego de la frase “Con este objetivo el Estado”, se agrega el siguiente listado:

- a. Alentará una producción de alimentos sostenible y diversificada, aumentando la productividad, luchando contra las plagas y conservando los recursos naturales, tendiendo a disminuir la dependencia de la importación de alimentos.
- b. Garantizará que los alimentos disponibles sean económicamente asequibles, apropiados y suficientes para satisfacer las necesidades de energía y nutrientes de la población.

- c. Evitará que la importación de alimentos cambie los patrones de consumo saludable de la población, acentuando la dependencia alimentaria y afectando la producción nacional de alimentos básicos.
- d. Promoverá el establecimiento de un código de ética obligatorio para la comercialización de alimentos, cuyo cumplimiento sea supervisado por un Consejo Intersectorial de Alimentación y Nutrición, con el fin de garantizar la vida y la salud de la población.
- e. Aplicará, junto con los gobiernos locales y la sociedad organizada, controles de calidad y vigilancia sobre la producción, comercialización, almacenamiento y distribución de alimentos para consumo humano, que aseguren la idoneidad y condiciones sanitarias de los mismos.
- f. Garantizará el saneamiento básico.
- g. Promoverá la participación, organización y vigilancia de los consumidores, como ejercicio ciudadano democrático.
- h. Tomará medidas contra las amenazas a la seguridad alimentaria, como son las sequías, la desertificación, las plagas, la erosión de la diversidad biológica, la degradación de tierras y aguas, para lo que promoverá la rehabilitación de la tierra y la preservación de los germoplasmas.
- i. Reforzará la investigación pública y privada en materia de agricultura, ganadería, bosques y demás recursos.
- j. Hará posible que las familias y las personas expuestas a la inseguridad alimentaria satisfagan sus necesidades alimenticias y nutricionales, y prestará asistencia a quienes no estén en condiciones de hacerlo.
- k. Asegurará el acceso de alimentos y una adecuada nutrición, especialmente a los niños menores de cinco años y lactantes, mujeres gestantes y niños en etapa escolar, pobres, pobres extremos y vulnerables, así como familias en situación de pobreza o riesgo, promoviendo una amplia participación, vigilancia y autogestión de la sociedad civil organizada y de las familias beneficiarias.
- l. Desarrollará una política intersectorial participativa de seguridad alimentaria, con programas descentralizados que atiendan integralmente los problemas de desnutrición.
- m. Estimulará y promoverá la lactancia materna en el primer año de vida.
- n. Otorgará complementos y suplementos alimentarios y nutricionales a los pobres extremos y vulnerables.
- o. Capacitará y educará a la población en temas de nutrición, salud, higiene, vigilancia nutricional y derechos ciudadanos, para lograr una alimentación adecuada.
- p. Incorporará contenidos de educación nutricional en los programas educativos.
- q. Recuperará y valorará los saludables saberes y hábitos nutricionales originales.
- r. Difundirá las virtudes nutricionales de los derivados agro-industriales en los cultivos locales; y
- s. Promoverá la participación activa de las personas y grupos sociales superando prácticas de asistencialismo y paternalismo.

Tomando en cuenta esa Décimo Quinta Política de Estado aprobada por el Acuerdo Nacional, mediante Decreto Supremo N° 118-2002-PCM, del 14 de noviembre de 2002, se creó la **Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria**. En su primer considerando se menciona la voluntad política del Estado de contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria nacional y eliminar los factores determinantes de inseguridad alimentaria de los grupos vulnerables y en extrema pobreza. El objeto de dicha Comisión Multisectorial era coordinar, evaluar y priorizar las políticas y medidas sectoriales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria de la población peruana. El artículo 1º de dicho Decreto Supremo define el concepto de seguridad alimentaria en esta forma:

(...) se entiende por seguridad alimentaria al acceso material y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para todos los individuos, de manera que pueden ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, y llevar una vida sana, sin correr riesgos indebidos de perder dicho acceso. Esta definición incorpora los conceptos de disponibilidad, acceso, uso y estabilidad en el suministro de los alimentos.

Entre las funciones de dicha Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria se incorporó la de formular de manera concertada y participativa, y teniendo en cuenta los compromisos internacionales asumidos por el país, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, de mediano y largo plazo, la cual debía incluir prioridades y lineamientos para la elaboración de las políticas y planes sectoriales respectivos, sean estos de nivel nacional, regional o local.

Con la idea de dar un mayor impulso a la articulación de la política social y de lucha contra la pobreza, se impulsó luego una estrategia social integrada que vinculara temas de diversa índole, entre ellos la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Para tal efecto se promulgó el Decreto Supremo N° 009-2004-PCM, de febrero de 2004, “Acciones para el fortalecimiento de los Programas y Proyectos Sociales y de la ejecución de la Política Social y de Lucha contra la Pobreza”. En la referida norma se señala que una de las prioridades en política social es el desarrollo de las capacidades humanas, mediante programas, proyectos y obras que incluyan la nutrición, el acceso al aseguramiento y atención integral en salud, seguridad alimentaria, la educación, vivienda y saneamiento básico, asegurando el acceso progresivo de estos servicios básicos a toda la población y en particular a la protección integral de la niñez. Para ello se creó la **Comisión Interministerial de Asuntos Sociales –CIAS–** que asumió las funciones de la ya mencionada Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria, creada mediante Decreto Supremo N° 118-2002-PCM.

Igualmente durante el gobierno del Presidente Toledo, se aprobó la **Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015**. Su aprobación en el marco de la CIAS se hizo en setiembre de 2004, a través del Decreto Supremo N° 066-2004-PCM. En la Misión de la referida Estrategia se señala el brindar mejores condiciones para mejorar la disponibilidad, acceso, uso y estabilidad de alimentos para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población peruana, priorizando los grupos vulnerables y en extrema pobreza, contribuyendo de este modo con la soberanía alimentaria del país.

El objetivo principal de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015 era prevenir los riesgos de deficiencias nutricionales y reducir los niveles de malnutrición, en especial en las familias con niños menores de cinco años y gestantes, y en aquellas en situación de mayor vulnerabilidad, al tiempo de promover prácticas saludables de consumo alimentario e higiene, asegurando al mismo tiempo una oferta sostenible y competitiva de alimentos de origen nacional.

La Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015 consideraba como ejes estratégicos los siguientes cuatro aspectos:

1. Protección social de los grupos vulnerables.
2. Competitividad de la oferta alimentaria nacional.
3. Fortalecimiento de capacidades para el manejo de riesgos en seguridad alimentaria a nivel local, regional y nacional.

#### 4. Marco institucional a nivel local, regional y nacional para modernizar la gestión en seguridad alimentaria.

Antes de culminar el período de su vigencia la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015 fue derogada, lo que ocurrió en diciembre de 2013. Alberto García, consultor de la FAO en el Perú, comenta sobre el poco impacto que tuvo el referido documento:<sup>37</sup>

La estrategia derogada (ENSA) —en su día, un avanzado instrumento de ordenamiento de políticas y recursos— fue resultado de una amplia consulta a especialistas y responsables de instituciones públicas y privadas con responsabilidad en la materia, pero la falta de voluntad política y de una institucionalidad adecuada de soporte y seguimiento impidió que fuese empleada de manera sistemática.

Más aún, en el diagnóstico que desarrolla la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2013-2021, al referirse al débil marco institucionalidad de la seguridad alimentaria y nutricional en los tres niveles de gobierno el citado documento desarrolla como una causa de ello las “limitadas políticas multisectoriales y multidimensionales articuladas y vinculantes”. Allí se dice:

A excepción del Programa: “Apoyo alimentario a IEI y promoción del consumo de productos hidrobiológicos” - Convenio de cooperación interinstitucional PRODUCE – ITP 2004 – 2011, no existe evidencia de que se haya implementado algún programa cuyo antecedente sea la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015.<sup>38</sup>

Dejamos para más adelante los comentarios sobre la nueva Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2013-2021 pues, como anunciamos, seguiremos el orden cronológico de la exposición.

Igualmente en setiembre de 2004 se aprobó el **Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006**, por Decreto Supremo N° 064–2004-PCM. El objetivo de dicho Plan Nacional se orienta a asegurar “el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de grupos vulnerables” a través de la mejora de sus activos y el acceso a servicios sociales básicos de calidad. Así mismo, se planteó aumentar la productividad en todas las actividades económicas y del empleo, y elevar las remuneraciones de los asalariados por medio de un crecimiento distributivo. Las prioridades estratégicas que se planteó en dicho documento fueron:

- Desarrollo de capacidades humanas y respeto por los derechos fundamentales. La prioridad se puso en la atención integral de todos los niños y niñas de cualquier daño que afecte su desarrollo y potencial, con un enfoque por ciclo de vida, con énfasis en el grupo de madres y niños menores de 24 meses.
- Promoción de oportunidades y capacidades económicas. La prioridad estaba en el mantenimiento preventivo y la generación de infraestructura y desarrollo de iniciativas sociales produc-

37 “Leyes y políticas de seguridad alimentaria: Perú en desventaja”, en *La Revista Agraria*, N° 158, Lima, CEPES, enero 2014, pp. 14-15.

38 *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021*. Lima, Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, pág. 61.

tivas bajo una estrategia integral de articulación y complementación de programas sociales a nivel local, con protección del medio ambiente.

- Establecimiento de una red de protección social, frente a riesgos de diverso origen. Se trataba de reducir los riesgos en poblaciones de pobreza extrema y mayor vulnerabilidad, dando prioridad a los niños menores de tres años, mujeres embarazadas y puérperas.

En relación a la seguridad alimentaria, el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006 consideró el área de intervención de Alimentación y Nutrición Básica en relación a la prioridad de Desarrollo de Capacidades Humanas y respeto por los derechos fundamentales. En dicha área se plantearon tres lineamientos:

- Priorizar la inversión social en forma de asegurar condiciones de nutrición adecuadas al medio y a las condiciones de vulnerabilidad de grupos prioritarios.
- Brindar servicios de información, educación y capacitación en cuanto a higiene y promoción nutricional dirigido a familias en situación de riesgo y socialmente excluidas.
- Contribuir a superar la inseguridad alimentaria y nutricional a través de la atención, apoyo, prevención y promoción de una adecuada alimentación y nutrición de los grupos más vulnerables.

En el mencionado Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006 se plantearon 20 indicadores para realizar el seguimiento y evaluación de las políticas y programas sociales, uno de ellos ligado directamente al tema nutricional: prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de cinco años.

Setiembre del año 2004 parece haber sido un mes especialmente propicio para la aprobación de normas vinculadas a la seguridad alimentaria. En efecto, a través del Decreto Supremo Nº 065-2004-PCM se aprobó la **Estrategia Nacional de Desarrollo Rural**, documento oficial que define objetivos y lineamientos estratégicos para la política de desarrollo rural.<sup>39</sup> Así mismo, se pone en evidencia la relación de la seguridad alimentaria con el desarrollo económico de las poblaciones rurales.

Luego de un amplio análisis de la situación del mundo rural peruano, atendiendo a las tendencias de las décadas anteriores, el documento plantea como objetivo de la política de desarrollo rural “impulsar el desarrollo humano en el espacio rural con criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, equidad y democratización de las decisiones locales”. La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural considera los siguientes lineamientos estratégicos:

- Impulsar una economía rural competitiva, diversificada y sostenible.
- Promover el acceso a activos productivos para los grupos rurales.
- Proveer adecuada y suficiente infraestructura económica en apoyo de la producción rural.
- Proveer servicios dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población rural y las alternativas de empleo.
- Promover y fomentar el manejo sostenible y la conservación de los recursos naturales y proteger el patrimonio ambiental y cultural.

---

39 [http://www.vivienda.gob.pe/pnc/documentos/PMM/MARCO\\_NORMATIVO/DS\\_2004\\_065\\_PCM.pdf](http://www.vivienda.gob.pe/pnc/documentos/PMM/MARCO_NORMATIVO/DS_2004_065_PCM.pdf)

- Impulsar una gestión integral de riesgos en la producción e infraestructura rural.
- Promover las capacidades del poblador rural y el capital social en el campo.
- Promover la inclusión social.
- Auspiciar el cambio institucional que cree condiciones para el desarrollo rural.

Al desarrollar el primero de los lineamientos la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural señala que ello implica el desarrollo de opciones productivas agrícolas y no agrícolas competitivas en los espacios rurales regionales, con objetivos de seguridad alimentaria, aumento del ingreso y del empleo rural. Así mismo, en el octavo lineamiento referido a la inclusión social, entre las distintas iniciativas que se plantea desarrollar se menciona la “Garantía de seguridad alimentaria y condiciones de nutrición para grupos vulnerables rurales”.

Dentro de las medidas de corto plazo para concretar esta Estrategia Nacional de Desarrollo Rural se consideró:

(...) identificar su temporalidad de las mismas [acciones de corto y mediano plazo]; priorizar en el corto, mediano y largo plazo los lineamientos estratégicos, identificando su interrelación con las estrategias de seguridad alimentaria; superación de la pobreza, y competitividad; cuantificar y diseñar el plan de acción para llevar a cabo su implementación, e identificar los roles que deben cumplir los sectores en el ámbito del desarrollo rural.

En diciembre de 2005, mediante el Decreto Supremo N.º 017-2005-JUS, se aprobó el **Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010**,<sup>40</sup> el cual había sido elaborado por el Consejo Nacional de Derechos Humanos. Al abordar el tratamiento de los derechos económicos, sociales y culturales, el documento se refiere explícitamente al Derecho a la Alimentación, considerando cuatro resultados:

**R1.** Se promueve la elevación de la jerarquía normativa del derecho a una alimentación adecuada en orden a asegurar la efectividad de este derecho en conformidad con las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

**R2.** Se implementa un reajuste de las políticas públicas en vigor en torno al derecho a la alimentación, de modo que sean transversales a los sectores pertinentes, permitiendo que la adecuada tutela de este derecho haga posible el pleno ejercicio de otros derechos, como el derecho a la educación, a la vida o a la salud.

**R3.** Se garantiza que los alimentos suministrados sean inocuos, físicamente accesibles, económicamente asequibles, apropiados y suficientes para satisfacer las necesidades de energía y nutrientes de la población.

**R4.** Fomentar y respaldar programas de seguridad alimentaria y nutrición, de base comunitaria, que estimulen la capacidad de valerse por sí mismos, utilizando procesos participativos de planificación y ejecución.

La vigencia del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 fue ampliada hasta el 31 de diciembre de 2011 por el Decreto Supremo N° 021-2010-JUS. Finalmente, en julio de 2014 se aprobó, a

---

40 El plan fue publicado el 11 de diciembre de 2005 en el diario oficial El Peruano.

través del Decreto Supremo N° 005-2014-JUS, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016, sobre el cual volveremos más adelante.

Dos años después, en marzo de 2007, a través del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM se estableció las **políticas nacionales de obligatorio cumplimiento** para el Gobierno Nacional vinculadas, entre otras, a la política social en materia de descentralización, igualdad de hombres y mujeres, juventud, pueblos andinos, amazónicos, afroperuanos, personas con discapacidad, inclusión, extensión tecnológica, medio ambiente y competitividad, aumento de capacidades sociales, empleo y MYPE y simplificación administrativa.

En ese Decreto Supremo se define como política nacional toda norma que con esa denominación emite el Poder Ejecutivo en su calidad de ente rector, con la finalidad de definir objetivos prioritarios, lineamientos y contenidos de política pública así como los estándares nacionales de cumplimiento y provisión a ser alcanzados para asegurar una adecuada prestación de los servicios y el normal desarrollo de las actividades privadas. Estas políticas se consideran de obligatorio cumplimiento para los diferentes ministerios y en todas las instancias de gobierno, incluyendo a Gobiernos Regionales y Municipales.

En la política relacionada a la inclusión se considera desarrollar programas orientados a mejorar la nutrición de menores de edad, reducir la mortalidad infantil y prevenir las enfermedades crónicas. Además dispone adoptar medidas de erradicación del trabajo infantil y la promoción de la paternidad responsable.

En octubre de 2012 se publicó el Decreto Supremo N° 102-2012-PCM, por el que se declaró de interés nacional y necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional, al tiempo que se creó la **Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional**, de naturaleza permanente. Esta Comisión está adscrita al Ministerio de Agricultura (ahora Ministerio de Agricultura y Riego). Además de estar formada por nueve ministros (de Agricultura, Ambiente, Comercio Exterior y Turismo, Desarrollo e Inclusión Social, Educación, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Producción, Relaciones Exteriores y Salud) se incluyó entre sus integrantes al Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, a la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), a la Junta Nacional de Usuarios de los Distrito de Riego del Perú, a la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO) y a la Asociación Nacional de Empresas Pesqueras Artesanales del Perú (ANEPAP).

Las funciones de esta Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional son las siguientes:

- a) Evaluar y recomendar las políticas en materia de seguridad alimentaria y nutricional, basadas en los informes o planteamientos técnicos que proporcionen los sectores involucrados;
- b) Evaluar la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015, actualizarla y proponer la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria del período 2012-2021;
- c) Proponer el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del 2012 al 2021, el mismo que deberá incluir las responsabilidades, los plazos y la previsión del financiamiento correspondiente a su implementación;
- d) Proponer mecanismos de articulación y complementariedad entre los miembros de la Comisión Multisectorial y otros niveles de gobierno y de la sociedad civil;

- e) Realizar acciones de seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, coordinando para tal fin con las instancias acreditadas ante ella y otras que considere conveniente;
- f) Propiciar el apoyo de los organismos internacionales vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional.

Resulta importante añadir que la norma que creó la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional derogó el Decreto Supremo Nº 118- 2002- PCM, que había creado la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 5 (incisos b y c), la Comisión Multisectorial elaboró la propuesta de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del periodo 2012-2021, de la que nos ocuparemos más adelante.

El **Marco Social Multianual (MMM)** es el documento más relevante que el gobierno peruano emite en materia económica. El MMM contiene las proyecciones macroeconómicas para los tres años siguientes, el año para el cual se está elaborando el presupuesto y los dos años siguientes. Allí se analizan y evalúan las principales medidas de política económica y social implementadas para alcanzar los objetivos trazados por la administración vigente. En el Marco Social Multianual 2009-2011 se aludía a “La falta de unidad, coherencia y articulación de la política social se comprueba en la existencia de múltiples acuerdos, estrategias y planes nacionales, sectoriales y regionales que coexisten como documentos oficiales sin orden ni concierto”. Entre las estrategias y planes nacionales se identificaba a la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, aunque planteaba, dada la complejidad derivada de numerosos documentos, realizar un ordenamiento sobre la base de los ejes del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (PNSP).

En el Marco Social Multianual 2016-2018,<sup>41</sup> en la parte relativa a los Lineamientos de política económica se ha considerado la “Mayor inclusión social: reducción de la pobreza, disminución de la inequidad, igualdad de oportunidades y mayor presencia y eficacia del Estado en las zonas rurales del país” (página 11). Al desarrollar estas ideas se señala que a pesar de la reducción de la pobreza (que pasó de 58,7% en el 2004 a 22,7% en el 2014) importantes segmentos de la población, como las zonas rurales más alejadas, se mantienen aún rezagados, agregando:

En este contexto, se ha aprobado la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” (Decreto Supremo 008-2013-MIDIS), herramienta de gestión que busca ordenar y orientar las intervenciones articuladas de los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo e inclusión social hacia resultados prioritarios, reconociendo las competencias y procesos en marcha. Los principales retos del crecimiento con inclusión son: i) reducir la pobreza rural, que es el doble del promedio nacional; ii) reducir la desnutrición crónica, que afecta al 28,8% de los niños rurales, iii) promover el desarrollo infantil temprano y en particular la asistencia en zonas rurales a la educación inicial; iv) promover el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, reduciendo las brechas de acceso y calidad del sistema educativo, la anemia, el trabajo infantil y la tasa de embarazos adolescentes; v) mejorar la calidad de la educación pública, ampliando su cobertura en educación inicial y articulándola con los siguientes niveles educativos y así, cerrar las brechas en la educación rural e intercultural bilingüe, vi) reducir

---

41 Puede verse en [http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/marco\\_macro/MMM\\_2016\\_2018.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2016_2018.pdf)

sustancialmente las brechas de acceso a los servicios de salud de calidad; vii) reducir las brechas en el acceso a agua potable, saneamiento, infraestructura vial y electricidad de los distritos más pobres del país; viii) articular las políticas y programas de desarrollo e inclusión social a políticas y programas de fomento al desarrollo productivo y empleabilidad; y ix) promover la protección y el bienestar de los adultos mayores.

Tal como se menciona en la cita anterior, en abril de 2013, se aprobó, mediante el Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, la **Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”**.<sup>42</sup> Como informa el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), este documento servirá de guía vinculante para que todos los sectores y niveles de gobierno orienten sus intervenciones en materia de desarrollo e inclusión social de manera articulada y coordinada a favor de la población más pobre y vulnerable para reducir sus brechas actuales en cobertura y calidad de servicios públicos y desarrollo de capacidades y oportunidades en general, frente al resto del país.

En el decreto supremo de creación de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” se establece que las acciones e intervenciones necesarias para la ejecución y cumplimiento de dicha Estrategia Nacional se financiarán con cargo al presupuesto institucional de las entidades públicas involucradas, en el marco de las disposiciones legales vigentes (artículo 3).

Para alcanzar sus objetivos, la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” ha considerado cinco ejes estratégicos: Nutrición Infantil, Desarrollo Infantil Temprano, Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, Inclusión Económica y Protección del Adulto Mayor. Respecto de los ejes de nutrición infantil (1) y desarrollo infantil temprano (2) se ha considerado como resultados: Reducir la prevalencia de la desnutrición crónica infantil e Incrementar el desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social en la primera infancia.

Por último, el 28 de diciembre de 2013 el gobierno peruano aprobó la nueva **Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021** (mediante el Decreto Supremo N° 021-2013-MINAGRI) y, de paso, derogó la anterior Estrategia Nacional 2004-2015. Con esta medida concluyó en el Perú un largo proceso dirigido a dotar al sector público de un marco programático que oriente su accionar en el nivel nacional y descentralizado, con propósitos y metas claras en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

En las páginas anteriores citamos a Alberto García, asesor de la FAO, quien comentaba que lo que falló en la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2004-2015 fue la falta de voluntad política y de una institucionalidad de soporte y seguimiento. Respecto de la ENSA 2013-2021, Fernando Eguren comentaba en noviembre de 2014:<sup>43</sup>

(...) es posible que el interés del Ejecutivo de ejecutarla haya pasado a un segundo plano, concentrado como está en la realización de la COP20 y en la emisión de leyes orientadas a la promoción de la inversión privada para estimular el lánguido crecimiento económico. Por lo demás, los dos últimos mi-

42 <http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf>

43 “Congreso: inexplicables contradicciones sobre la seguridad alimentaria”, en *La Revista Agraria*, N° 168, noviembre 2014. Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales, pág. 13.

nistros de Agricultura, entidad que lideró la comisión que elaboró la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, no mostraron mayor entusiasmo por el tema y abandonaron ese liderazgo.

Luego de consignar abundante información (que incluyen la definición de seguridad alimentaria y nutricional, el enfoque de la ENSAN, el contexto de la seguridad alimentaria y nutricional, un diagnóstico bastante extenso de la misma y las tendencias de la seguridad alimentaria y nutricional) el documento propiamente presenta la nueva Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2003-2021.<sup>44</sup> Allí se establece como su objetivo general “Garantizar que la población logre satisfacer, en todo momento, sus requerimientos nutricionales”, mientras que señala como objetivos específicos, siguiendo los cinco elementos considerados en el diagnóstico:

1. Garantizar la disponibilidad en cantidades suficientes de alimentos de origen agropecuario e hidrobiológico, inocuos y nutritivos con un nivel de producción adecuado.
2. Asegurar el acceso a alimentos inocuos y nutritivos para toda la población, preferentemente a la más vulnerable.
3. Asegurar el consumo adecuado de alimentos inocuos y nutritivos, respetando los hábitos alimenticios y la interculturalidad de cada región.
4. Garantizar medidas de adaptación a manifestaciones del cambio climático y prevención y contingencias frente a eventos como plagas y enfermedades, factores de mercado, situaciones de conflicto y otros que pudieran generar crisis de inseguridad alimentaria.
5. Implementar un marco institucional y programático sobre seguridad alimentaria y nutricional en los tres niveles de gobierno.

La Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2003-2021 ha definido como metas del objetivo General las siguientes tres:

- Reducción de la desnutrición crónica infantil en niños y niñas menores de cinco años de edad de 18,1% en el 2012 al 5% en el 2021.
- Reducción del índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria del 0,23 en el 2012 al 0,18 en el 2021.
- Reducción del porcentaje de hogares con déficit calórico del 28,3% en el 2012 al 25,8% -26,9% en el 2021.

En base a tales objetivos específicos y metas, la ENSAN desarrolla propiamente la Estrategia, o más bien las 20 estrategias correspondientes a los distintos objetivos específicos mencionados más arriba. Culmina el documento con un listado de ocho “Lecciones Aprendidas del Proceso de Construcción de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021”. Por su pertinencia, que las convierte en una suerte de advertencia al propio Poder Ejecutivo para poder llevar a la práctica dicha ENSA, las reproducimos a continuación:

- ✓ La Seguridad Alimentaria y Nutricional por ser una estrategia de carácter multisectorial, requiere establecer sinergias intersectoriales en los diferentes niveles de gobierno y con la sociedad

---

44 El texto de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021 puede verse en: [http://min-agri.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/decretosupremos/2013/anexo\\_ds21-2013-min-agri.pdf](http://min-agri.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/decretosupremos/2013/anexo_ds21-2013-min-agri.pdf)

civil y sector privado, consensuando objetivos y metas temporales (en el corto, mediano y largo plazo) con el objeto de establecer el alineamiento de una política nacional, que trascienda la temporalidad de los gobiernos.

- ✓ El desarrollo de una institucionalidad, es una condición previa para la implementación de una Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. El Estado deberá designar al ente rector de esta estrategia, deberá facilitar recursos técnicos, financieros y arreglos necesarios, para la concreción de las políticas y planes en todos los niveles de gobierno, incorporando la participación de la sociedad civil y el sector privado.
- ✓ La implementación de una Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional requiere contar con un marco de política pública orientada al desarrollo competitivo de la producción de alimentos, invirtiendo en la pequeña agricultura y en la pesca artesanal, promoviendo el acceso a recursos para la producción y el fortaleciendo de capacidades en los productores de alimentos para su inserción ventajosa en el mercado.
- ✓ La implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional necesita contar con financiamiento por lo que, resulta indispensable la formulación multisectorial y multidimensional de Programas Presupuestales sobre seguridad alimentaria y nutricional.
- ✓ La inclusión social de los grupos vulnerables a la inseguridad alimentaria, requiere medidas expresas que mejoren la equidad en la distribución de los ingresos nacionales, la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos(as), así como intervenciones eficaces de protección social, mejora de los activos de los pequeños productores de alimentos, promoviendo su adecuada inserción en el mercado laboral o en el desarrollo de emprendimientos.
- ✓ En un escenario de efectos climatológicos adversos, los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil organizada, deberán consensuar planes y programas de prevención y mitigación de riesgos para aminorar las pérdidas en la producción y el desabastecimiento de alimentos.
- ✓ En un proceso de descentralización, la transferencia de atribuciones y recursos a los gobiernos regionales, para la implementación de sus Estrategias Regionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, deberá contar con una orientación de política pública desde el gobierno central, incorporando las características propias del territorio y su población.
- ✓ Un mayor conocimiento de la seguridad alimentaria y nutricional para una intervención eficaz en el territorio nacional, es imprescindible. Es necesario fortalecer y generar capacidades de gobernanza sobre seguridad alimentaria y nutricional.

Como se mencionó unas páginas más atrás, a través del Decreto Supremo N° 005-2014-JUS, de julio de 2014, se aprobó el **Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016**. Para cumplir la Misión definida en dicho Plan Nacional (“Incrementar el efectivo goce y ejercicio de los derechos humanos...”), se han dividido el Plan en cuatro lineamientos:

Lineamiento 1: Promover una cultura de derechos humanos en el país.

Lineamiento 2: Diseñar y fortalecer las políticas públicas de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Lineamiento 3: Diseñar y ejecutar políticas a favor de los grupos de especial protección.

Lineamiento 4: Fortalecer el ordenamiento jurídico interno, a través de la implementación de instrumentos internacionales, para la promoción y protección de los derechos humanos.

El Objetivo 14 del Plan, relacionado a los derechos económicos, sociales y culturales, está redactado así: “Garantizar la seguridad alimentaria en el Perú mediante la producción sostenible de alimentos adecuados, respetando las tradiciones culturales de cada población”. Para ello se definió las siguientes acciones, señalando en cada caso las entidades involucradas:

- Proponer la adopción de medidas para asegurar el cumplimiento del derecho a la alimentación de acuerdo a los estándares internacionales (MINJUS, MINAG y MINAM).
- Promover el acceso del pequeño productor y poblador rural agrario en ámbitos de pobreza y pobreza extrema a los servicios agrarios públicos y privados (MINAGRI y MIDIS).
- Promover el reconocimiento de los portadores y conservadores de los conocimientos y saberes asociados a la biodiversidad (CULTURA).
- Incrementar el aprovechamiento de los recursos genéticos nativos y naturalizados del país reconociendo el conocimiento tradicional asociado a ellos (MINAM, MINAGRI, INIA, PRODUCE, INDECOPI, CULTURA y CENSI).
- Fortalecer la producción orgánica o ecológica que contribuya a la conservación de los recursos naturales y al desarrollo económico del país (MINAG, MINAM, en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales).
- Promover la alimentación y nutrición de niños y niñas en edad escolar (primaria) de los 5 a los 12 años (Promover la alimentación y nutrición de niños y niñas en edad escolar (primaria) de los 5 a los 12 años).

En diciembre de 2014, mediante la Resolución Ministerial N° 0709-2014-MINAGRI, se aprobó los **Lineamientos de Política Agraria del Ministerio de Agricultura y Riego**. En el documento se reconoce que “la política agraria genera importantes contribuciones a cuatro grandes objetivos de la política gubernamental”, anotando como el tercero de ellos a la seguridad alimentaria: “(iii) Seguridad Alimentaria: asegurar que todas las familias, grupos sociales y territorios del país tengan acceso pleno, seguro y sostenible a alimentos nutritivos e inoocuos en forma estable y permanente”. El mencionado documento plantea como objetivo general de la política agraria:

Lograr el incremento sostenido de los ingresos y medios de vida de los productores agropecuarios, sobre la base de mayores capacidades y activos más productivos, y con un uso sostenible de los recursos agrarios en el marco de procesos de creciente inclusión social y económica de la población rural.<sup>45</sup>

En base a ello y a siete objetivos específicos allí detallados, en los Lineamientos de Política Agraria del Ministerio de Agricultura y Riego se ha considerado diez lineamientos estratégicos, planteando distintas estrategias para cada uno de ellos. Dichos lineamientos estratégicos son los siguientes:

- i. Manejo sostenible de agua y suelos;
- ii. Desarrollo forestal;
- iii. Seguridad jurídica sobre la tierra;
- iv. Infraestructura y tecnificación del riego;
- v. Financiamiento y seguro agrario;

---

45 Puede verse el documento en: <http://www.minagri.gob.pe/portal/marco-legal?catid=0&id=11927>

- vi. Innovación y tecnificación agraria;
- vii. Atención de riesgos sistémicos;
- viii. Desarrollo de capacidades;
- ix. Reconversión productiva; y
- x. Acceso a mercados.

Resulta bastante evidente el sesgo económico productivo de dichos lineamientos y estrategias. No sorprende por ello que solo el lineamiento relativo al desarrollo de capacidades (viii) contemple la seguridad alimentaria. En efecto, al desarrollo de capacidades se relaciona el Lineamiento que se orienta a “incrementar las capacidades productivas y empresariales de pequeños agricultores y agricultoras, con particular atención a mujeres y jóvenes rurales”, al que corresponde cuatro estrategias, siendo la cuarta “Fortalecer y ampliar las capacidades de los productores en sanidad e inocuidad de sus cultivos y crianzas, coordinando con gobiernos subnacionales y organizaciones de productores”.

Asimismo, en el décimo lineamiento estratégico (Acceso a mercados) se ha establecido como Lineamiento “Fortalecer y ampliar el acceso de pequeños y medianos agricultores a los mercados locales y nacionales así como de exportación para sus productos, con especial atención a cadenas de valor agropecuarias y forestales”, para lo cual una de las estrategias propuestas es “Mejorar y ampliar los procesos de certificación para uso de insumos y la producción de alimentos inocuos”.

Para que la nueva Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a la que nos hemos referido en las páginas anteriores, empezara a aplicarse era necesario la aprobación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021, que debía ser propuesto igualmente por la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Como se mencionó, entre las funciones de la referida Comisión Multisectorial creada por el Decreto Supremo Nº 102-2012-PCM se encuentra “Proponer el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del 2012 al 2021, el mismo que deberá incluir las responsabilidades, los plazos y la previsión del financiamiento correspondiente a su implementación”.

Tras una espera de cerca de año y medio, el 20 de junio de 2015 se publicó el Decreto Supremo Nº 008-2015-MINAGRI, por el que se aprobó el **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021**. El decreto supremo mencionado en su artículo 2 dispone que la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional “estará a cargo de las entidades mencionadas en dicho documento, en el ámbito de sus respectivas competencias”. En atención a ello, en la elaboración de sus respectivos Planes Operativos Institucionales, las entidades del Estado que hacen parte de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional deberán tomar como base este Plan Nacional para el establecimiento de sus actividades.

Llama la atención el poco detalle que se encuentra en el aludido Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Siguiendo la estructura de la ENSAN 2013-2021 (cinco objetivos específicos y distintas estrategias), el Plan 2015-2021 lista una serie de actividades estratégicas, correspondientes a las distintas estrategias enumeradas en la ENSAN 2013-2021. No obstante que se menciona a algunas dependencias, programas y proyectos públicos, en cada una de esas menciones se observa mucha generalidad, pues aunque se señala algunas metas porcentuales, no se detalla ámbitos específicos y mucho menos presupuestos comprometidos. De tal forma, en algunos aspectos el referido

listado parece responder más bien a un conjunto de actividades permanentes del Estado antes que a un Plan propiamente dicho. La mención a algunos “socios estratégicos” en cada una de esas actividades estratégicas no basta para garantizar su involucramiento, más aún si no se menciona el papel que cada uno de ellos puede jugar.

Mostrando el poco interés por dotar a la Estrategia Nacional de la institucionalidad requerida (y recomendada en las “Lecciones aprendidas” que transcribimos en las líneas anteriores), el artículo 3 del Decreto Supremo 008-2015-MINAGRI encarga a la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional el seguimiento y evaluación de la implementación del Plan. Adicionalmente, se encarga a la misma Comisión Multisectorial elaborar anualmente un informe técnico de avance de los indicadores de implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015- 2021,” el cual será presentado a la Presidencia del Consejo de Ministros.

El mismo 20 de junio de 2015 se publicó el Decreto Supremo N° 009-2015-MINAGRI, mediante el cual se aprobó la **Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021**. El documento recoge la propuesta elaborada por la Comisión Multisectorial de Naturaleza Temporal denominada “Comisión Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014” (AIAF),<sup>46</sup> que fuera creada por la Resolución Suprema N° 121-2014-PCM, la que fue adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego.

El objetivo general de dicha Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2012 es “orientar y organizar la intervención integral del Estado a favor del logro de resultados en los agricultores y agricultoras familiares, sobre la base del uso sostenible de los recursos naturales y en el marco de los procesos de desarrollo e inclusión social en beneficio de la población rural”. La citada Estrategia Nacional contempla tres objetivos específicos: promover el acceso oportuno y equitativo y de calidad de los agricultores y agricultoras familiares a factores de producción, fortalecer la gestión de conocimientos y capacidades a fin de garantizar la sostenibilidad de las oportunidad de desarrollo de los agricultores y agricultoras familiares, y articular una institucionalidad nacional regional y local a favor del logro de resultados de la agricultura familiar.

Entre los tres resultados esperados se encuentra el “Incremento en los niveles de inclusión social y seguridad alimentaria de los agricultores y agricultoras familiares”. Con mayor detalle el documento desarrolla nueve lineamientos, el sexto de los cuales se refiere a la “Inclusión social y seguridad alimentaria” de la siguiente forma:

Este Lineamiento está centrado en contribuir a cerrar brechas en torno al ejercicio de derechos, acceso a oportunidades laborales, económicas y generación de capacidades de agricultores y agricultoras familiares, así como la asistencia técnica para el manejo sostenible de la actividad ganadera. Asimismo,

---

46 La creación de dicha Comisión Multisectorial se correspondía a nivel nacional con la proclamación del año 2014 como “Año Internacional de la Agricultura Familiar” por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución A/RES/66/222), con el propósito de aumentar la visibilidad de la agricultura familiar y la agricultura a pequeña escala, centrando la atención mundial sobre su importante papel en la lucha por la erradicación de hambre y la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición, mejorar los medios de vida, la gestión de los recursos naturales, entre otras razones.

mo, se busca asegurar que los agricultores y agricultoras familiares puedan disponer de productos alimenticios inocuos en todo momento promoviendo, según corresponda, la agricultura orgánica y/o ecológica. Este lineamiento se encuentra asociado al resultado 2 de la ENAF.

Como en todos los lineamientos que contiene la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2012, se desarrollan acciones estratégicas al 2021, distinguiendo entre aquellas de mediano y largo plazo, correspondiendo al Lineamiento 6 que acabamos de transcribir lo siguiente:

Mediano plazo:

- Priorización de las acciones del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, vinculadas a la Agricultura Familiar.
- Evaluación y escalamiento, sobre la base de la coordinación intersectorial e intergubernamental, de programas de generación y tecnificación de capacidades en actividades productivas rurales agrícolas y no agrícolas e inclusión financiera, con el fin de diversificar e incrementar el ingreso familiar.

Largo plazo:

- Diseño de mecanismos e instrumentos que incentiven la implementación de tecnologías masivas para la producción diversificada de alimentos (biohuertos, fitotoldos, cultivos acuícolas, nuevas pesquerías, hidroponía, entre otras), con énfasis en el cierre de brechas entre agricultores y agricultoras familiares.

Tal como ha podido apreciarse, a lo largo de los últimos quince años ha habido una profusa producción de normas de menor jerarquía que se ocupan del derecho a la alimentación y más precisamente de la seguridad alimentaria. Cabría agregar que incluso se ha actualizado algunos de esos instrumentos normativos, lo que en principio parece positivo.

Sin embargo, cabe preguntarse por la efectividad de tales planes y estrategias. Al mencionar varios de esos instrumentos hemos anotado algunos comentarios respecto de la poca atención que los sucesivos gobiernos han dado a dichos planes y estrategias. El objeto de tales instrumentos ha sido que se constituyan en políticas públicas o políticas de Estado y no solo de cada gobierno, pero los resultados indican que ello no ha sido así. En tal sentido, el que no se haya asegurado los fondos necesarios para implementar tales planes y estrategias puede explicar la poca trascendencia que han tenido dichos planes, haciendo que ellos queden tan solo en herramientas de vigencia formal.

#### **4. Normas regionales**

Durante la década de 1990 algunas ONG impulsaron la conformación de espacios de lucha contra la desnutrición. Siguiendo con esos esfuerzos en los años recientes se formaron Consejos Regionales de Seguridad Alimentaria (CORSAs) en varios departamentos.

Según da cuenta el Informe “Mapeo de Normas en Seguridad Alimentaria en el Perú”,<sup>47</sup> desde la década de 2000 CARE impulsó, especialmente en la sierra sur, Redes de Seguridad Alimentaria (RE-

---

47 Informe *Mapeo de Normas en Seguridad Alimentaria en el Perú*, Lima, Asociación Kallpa para la Promoción Integral de la Salud y el Desarrollo, 2010, pág. 47.

DESA). En esos ámbitos, partiendo de las bases previamente constituidas, es donde se tendría mayor avance en la institucionalidad de la seguridad alimentaria. En estos departamentos se diseñó Estrategias Regionales de Seguridad Alimentaria (ERSA) que, al igual que los CORSA, han sido reconocidas por los respectivos gobiernos regionales. Dichos avances se han visto influidos con la implementación de la estrategia CRECER, lo que determina una focalización en el tema nutricional y de salud en niños menores de 5 años.

Desde el año 2007 el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMDES), ha realizado encuentros en los que se buscaba apreciar los avances de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria a nivel de los gobiernos regionales. En base a ello, en un documento elaborado en 2009,<sup>48</sup> el MIMDES ha definido tres niveles de avance según la institucionalización de la ENSA en las regiones: gestión alta, media y baja.

Según el documento citado, los gobiernos regionales con una gestión alta en seguridad alimentaria son aquellos que cuentan con instrumentos adecuados reconocidos mediante ordenanzas regionales (CORSA, ERSA, otras estrategias o proyectos relacionados al tema). Estos gobiernos regionales serían:

- **Apurímac:** Por la Ordenanza Regional N° 027-2007-CR-APURIMAC del 27 de diciembre de 2007 se aprobó la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria: Retos y Desafíos para una Nueva Generación de Apurimeños. Adicionalmente se cuenta con el documento “Diagnóstico Regional: Carencias y Potencialidades para una Estrategia de Seguridad Alimentaria de la Región Apurímac”.
- **Ayacucho:** Mediante Ordenanza Regional 033-2007 creó el Consejo Regional de Lucha Contra la Pobreza y la Desnutrición Infantil Asimismo, el gobierno regional ha promulgado la estrategia CRECER WARI, que reúne la experiencia de las Redes de Seguridad Alimentaria-REDESA con el enfoque de la ENSA.
- **Cusco:** Por la Ordenanza Regional N° 037-2008-CR/GRC.CUSCO del 15 de mayo del 2008 creó la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria “Kuska Wiñasun” Cuenta con CORSA mediante la Resolución Presidencial N° 1215-2006-GRC/PR.
- **Huancavelica:** La Ordenanza Regional N° 083-GOB.REGHVCA/CR del 15 de diciembre de 2006 aprueba la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria ERSA 2006-2015 para luchar contra la desnutrición infantil y la inseguridad alimentaria. Con la Ordenanza Regional N° 110-2006-GRH se creó el CORSA y aprobó el Plan de Acción para la implementación de la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria y Nutrición.
- **Junín:** A través de la Ordenanza Regional N° 054-GRJ/CR del 11 de diciembre de 2006 aprobó el “Plan Regional de Seguridad Alimentaria Nutricional”.

Siguiendo con la clasificación hecha por el MIMDES en 2009, habría gobiernos regionales con una gestión media en seguridad alimentaria, en los cuales se observa avances en su institucionaliza-

---

48 Dirección de Investigación y Desarrollo Social – MIMDES. *Las estrategias regionales de seguridad alimentaria. Promoción y seguimiento a la implementación de las estrategias regionales de seguridad alimentaria*. Lima, 2009. Citado por *Mapeo de Normas en Seguridad Alimentaria en el Perú*, pág. 48.

ción (CORSA, ERSA), pero que han tenido dificultades para su implementación. Entre ellos están los departamentos de Lima, Arequipa, Madre de Dios, Loreto y Pasco, ninguno de los cuales cuenta con ERSA.

Por último, según el MIMDES los gobiernos regionales con una gestión baja en seguridad alimentaria no han logrado dar forma institucional a sus objetivos. En ellos se encuentran proyectos de promoción a la nutrición sin referentes programáticos de política regional. Entre dichos departamentos están Ucayali, Huánuco, Lambayeque y Callao.

De acuerdo con la información disponible, luego de este informe del MIMDES y de los cambios operados en la conducción de los gobiernos regionales, el único que mostraría un nivel mayor de involucramiento con los temas de seguridad alimentaria y mayor compromiso con la Estrategia de Seguridad Alimentaria aprobada sería el gobierno regional de Junín. Sin embargo, se conoce que se está a la espera de la aprobación de un reglamento para su plena aplicación en su ámbito.

La aludida Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021 al presentar el diagnóstico de la seguridad alimentaria y nutricional, con información al año 2013, se refería a la institucionalidad anotando como un elemento la debilidad de las capacidades de gestión de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (2004-2015) en los tres niveles de gobierno.<sup>49</sup> Para sustentar ese elemento de debilidad se anota en el referido diagnóstico, haciendo mención a un informe del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social de diciembre de 2010, lo siguiente:<sup>50</sup>

Desde el 2005 la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) impulsó la creación de Estrategias Regionales de Seguridad Alimentaria, pero esta iniciativa fue truncada al priorizar la PCM estrategias de desarrollo integral y no la de seguridad alimentaria.

El proceso de formulación de las estrategias regionales de seguridad alimentaria ha tenido ciertas particularidades, puesto que las prioridades de las gestiones gubernamentales a este nivel han sido distintas, así como la incidencia de la participación de los actores.

A la fecha se cuentan con más de 10 Consejos Regionales o Instancias de Concertación Regional en Seguridad Alimentaria (CORSA's) y más de 8 Estrategias Regionales de Seguridad Alimentaria (ERSA's). No obstante ello, no siempre donde se ha instalado un CORSA's se ha logrado diseñar una ERSA's, o en donde existe un ERSA's, la seguridad alimentaria no se ha institucionalizado mediante la instalación de un CORSA's. Adicionalmente, resulta necesario implementar la Estrategia de Seguridad Alimentaria en el tercer nivel de gobierno, como es el local

---

49 Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021. Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, op. cit., pág. 60.

50 Seguimiento a la Gestión de la Seguridad Alimentaria en Gobiernos Regionales. Dirección de Investigación y Desarrollo Social. Coordinación de Seguridad Alimentaria y Acceso a Oportunidades Económicas. Dirección General de Políticas de Desarrollo Social. Viceministerio de Desarrollo Social. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Lima. Diciembre, 2010. Pág. 17. Citado por la *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021*. Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, pág. 60.

## **IV**

# **INSTITUCIONES PÚBLICAS RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**

En esta parte del informe haremos una revisión de las instituciones públicas que, conforme a sus propias normas tienen vinculación con el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria. Empezaremos con los diferentes ministerios y luego nos referiremos a los programas estatales que tienen directa vinculación con el tema.

### **1. Los ministerios**

Atender la problemática del derecho a la salud y la alimentación de la población, a la luz de los principios y los compromisos internacionales, así como de las normas nacionales revisadas en los capítulos anteriores de este informe, es una responsabilidad del Estado peruano y de la sociedad. En la medida que decir eso puede interpretarse como una forma política de evadir responsabilidades, hay que señalar que corresponde en primer término al Poder Ejecutivo responder a esos compromisos y responsabilidades para concretar el derecho a la alimentación adecuada. En tal sentido, debemos referirnos en particular a las funciones y responsabilidades de los ministerios de Salud, Agricultura y Riego, Producción, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el de Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Además de lo dicho sobre la Ley General de Salud, en las páginas anteriores, en lo que toca al **Ministerio de Salud**, la revisión de su normativa muestra que se rige por la Ley N° 27657, Ley del Ministerio de Salud. Dicha Ley, que tiene la categoría de ley orgánica, por desarrollar la organización de una dependencia del Estado, fue publicada en enero de 2002. El artículo 2 de la Ley señala la naturaleza del Ministerio: es un órgano del Poder Ejecutivo, que se define como el ente rector del Sector Salud que conduce, regula y promueve la intervención del Sistema Nacional de Salud, con la finalidad de lograr el desarrollo de la persona humana, a través de la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de su salud y del desarrollo de un entorno saludable, con pleno respeto de los derechos fundamentales de la persona, desde su concepción hasta su muerte natural.

Dentro de las varias competencias de rectoría sectorial en el Sistema Nacional de Salud que la Ley del Ministerio de Salud asigna se encuentran:

- a) El análisis y la vigilancia de la situación de la salud y sus determinantes.
- b) El desarrollo de métodos y procedimientos para la priorización de problemas, poblaciones e intervenciones.
- c) El análisis, formación y evaluación de las políticas públicas de salud.
- d) La articulación de recursos y actores públicos y privados, intra e intersectoriales, que puedan contribuir al logro de los objetivos de las políticas públicas de salud.

Conforme a la web institucional el Ministerio de Salud tiene la misión de “proteger la dignidad personal, promoviendo la salud, previniendo las enfermedades y garantizando la atención integral de salud

de todos los habitantes del país; proponiendo y conduciendo los lineamientos de políticas sanitarias en concertación con todos los sectores públicos y los actores sociales. La persona es el centro de nuestra misión, a la cual nos dedicamos con respeto a la vida y a los derechos fundamentales de todos los peruanos, desde antes de su nacimiento y respetando el curso natural de su vida, contribuyendo a la gran tarea nacional de lograr el desarrollo de todos nuestros ciudadanos. Los trabajadores del Sector Salud somos agentes de cambio en constante superación para lograr el máximo bienestar de las personas”.

El Reglamento de la Ley del Ministerio de Salud, Decreto Supremo N° 013-2002-SA, aprobado en noviembre de 2002, define como uno de los objetivos estratégicos del Ministerio de Salud la educación para mejorar el acceso a alimentos de calidad (artículo 4, inciso c).

Entre los Organismos Públicos Descentralizados del Ministerio de Salud y dependientes de este se encuentra el Instituto Nacional de Salud, conformado entre otros por el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (artículo 32 de la Ley). Al detallar la misión de dichos organismos, en referencia al Instituto Nacional de Salud se señala “desarrollar y difundir la investigación y la tecnología en los campos de” (...) la alimentación y nutrición para la salud de la población (artículo 33 de la Ley del Ministerio de Salud).

De manera más concreta, el Reglamento de la Ley del Ministerio de Salud, al referirse al Instituto Nacional de Salud, menciona que está encargado de “proponer políticas y normas, promover, desarrollar y difundir la investigación científica-tecnológica y brindar servicios de salud en los campos de salud pública, control de enfermedades transmisibles y no transmisibles, alimentación y nutrición, producción de biológicos (sic), control de calidad de alimentos, productos farmacéuticos y afines, salud ocupacional, protección del medio ambiente y salud intercultural, para contribuir a mejorar la calidad de vida de la población”. Siguiendo esa lógica, el mismo artículo 34 del referido Reglamento agrega que para el cumplimiento de su misión, el Instituto Nacional de Salud debe lograr, entre otros, el siguiente objetivo funcional general: “Desarrollar y difundir la investigación científica y tecnológica en salud, nutrición, salud ocupacional y protección ambiental, producción de biológicos, control de calidad de alimentos, productos farmacéuticos y afines y salud intercultural en los ámbitos regional y nacional”.

El Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud se aprobó por Decreto Supremo N° 023-2005-SA y se publicó el 1 de enero de 2006. Allí se detalla una frondosa organización administrativa del Ministerio de Salud, pero no se menciona a los organismos públicos descentralizados, como el Instituto Nacional de Salud. Tampoco el tema de la alimentación y nutrición parece haber sido recogido allí. La modificación del mencionado Reglamento de Organización y Funciones, operada a través del Decreto Supremo N° 007-2006-SA, de mayo de 2006, tampoco se refiere a esos organismos públicos descentralizados.

El **Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)** se rige por su Ley de Organización y Funciones, aprobada por Decreto Legislativo N° 997, de marzo de 2008, con las modificaciones introducidas por la Ley N° 30048, publicada en junio de 2013. A pesar de los cambios introducidos por la Ley N° 30048, la Ley de Organización y Funciones del MINAGRI sigue siendo una norma sumamente breve, que apenas delinea las funciones y organización mínima de dicho ministerio, de allí que la Ley remita a su Reglamento de Organización y Funciones el desarrollo de muchas de sus partes.

De la lectura de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego no se desprende, al menos de manera explícita, ninguna relación de esta entidad con los temas del derecho a la alimentación ni de la seguridad alimentaria y nutricional, como no sean menciones a las funciones derivadas de “las demás que le asignen las leyes” (artículo 6.1.12, según modificación de la Ley N° 30048).

En el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINAGRI, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI, de julio de 2014, se ha consignado entre sus funciones generales las siguientes (artículo 3):

- Diseñar, establecer, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia agraria, aplicable a todos los niveles de gobierno (inciso a).
- Vigilar el obligatorio cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales en materia agraria por los tres niveles de gobierno (inciso c).
- Prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones transferidas en el marco del proceso de descentralización (inciso h).

El artículo 4 del Reglamento de Organización y Funciones lista las funciones exclusivas y las funciones compartidas del MINAGRI. En el inciso 4.1.h se consigna como una de sus funciones exclusivas: “Dictar las normas para establecer un marco de seguridad para las actividades agrarias, salvaguardando la sanidad, la inocuidad alimentaria y de piensos y la calidad”.

En cuanto a las competencias compartidas, el artículo 4.2 del ROF del MINAGRI, menciona estas dos que de alguna manera guardan relación con la seguridad alimentaria: “Dictar lineamientos técnicos en materia de promoción, conservación, mejoramiento y aprovechamiento de cultivos nativos y camélidos sudamericanos” (inciso j) y “Prestar asesoramiento técnico a los gobiernos regionales y locales para el cumplimiento de las funciones transferidas en materia agraria; así como desarrollar mecanismos de cooperación y asistencia técnica” (inciso k).

Como puede verse, no hay en las normas internas del MINAGRI mayor atención a los temas alimentario, nutricional o de seguridad alimentaria. Más bien, tras la revisión del ROF en su integridad, las orientaciones del Ministerio parecen reflejar la preocupación por la promoción de las exportaciones agrarias (la promoción de la oferta agraria exportable y el acceso de los productos agrarios nacionales a nuevos mercados) y la inversión privada, facilitando la ejecución de negocios agrarios.

El **Ministerio de la Producción** fue creado por la Ley N° 27779, de julio de 2002, fusionando a los ministerios de Industria y Turismo y al de Pesquería. Este ministerio tiene como finalidad diseñar, establecer, ejecutar y supervisar, en armonía con la política general y los planes de gobierno, política nacionales y sectoriales aplicables a los sectores de pesquería y de MYPE e industria, asumiendo rectoría respecto de ellas.

Dentro de las funciones generales del Ministerio de la Producción, su página web anota: “Conducir y ejecutar en el ámbito sectorial las acciones referidas a los programas, actividades y proyectos de desarrollo social, en el marco de las políticas y planes nacionales sobre el particular”.

El Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de la Producción fue aprobado por Resolución Ministerial N° 343-2012-PRODUCE, en julio de 2012. Al referirse a las funciones del Ministerio, el artículo 3.2 menciona como una de las funciones específicas de competencias compartidas (inciso a):

Dictar normas y políticas nacionales sobre las materias de pesquería artesanal, acuicultura de menor escala y de subsistencia, promoción de MYPEs, cooperativas, industria y comercio interno, en armonía con la protección del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad, de conformidad con lo establecido por el ente rector en materia ambiental.

En cuanto al Viceministro de Pesquería, destaca por su importancia el inciso s del artículo 10 del ROF “Promover el consumo de los productos hidrobiológicos y de aquellos derivados con valor agregado”.

Dentro de la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero, la Dirección de Ordenamiento Pesquero y Acuícola tiene asignada como función (artículo 60, inc. a):

Formular la Política Nacional y Sectorial en pesquería y acuicultura, en coordinación con los órganos del Ministerio, sus Organismos Públicos adscritos, otros niveles de gobierno, en lo que corresponda y con aquellas entidades vinculadas, en concordancia con la política ambiental y la normativa sanitaria, alimentaria y aquellas políticas nacionales sobre desarrollo sostenible.

Por su parte, a la Dirección de Extracción Industrial Pesquera para Consumo Humano Indirecto se le ha asignado, entre otras, la función de formular normas de alcance nacional que garanticen el cumplimiento de sus funciones, orientada a la protección, conservación, control y aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos para el consumo humano indirecto, en coordinación con la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero (artículo 72, inciso a).

Como se puede ver, solo de manera indirecta en el Ministerio de la Producción, particularmente en el sector Pesquería, se ha tenido alguna posibilidad de vincular las funciones de promoción de dichas actividades con asuntos vinculados a la alimentación.

El **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)** fue creado por la Ley N° 29792, de octubre de 2011. El objetivo principal del MIDIS es mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, promover el ejercicio de sus derechos, el acceso a oportunidades y al desarrollo de sus propias capacidades. El MIDIS coordina y articula con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil, fomentando que los programas sociales consigan sus metas lográndolo a través de una constante evaluación, potenciación, capacitación y trabajo coordinado entre sus gestores.

En efecto, en la página web del MIDIS<sup>51</sup> puede verse la Misión de dicho Ministerio, que apunta precisamente a cumplir un rol articulador en el sector público:

El MIDIS es el organismo rector de las políticas nacionales que promueven el Desarrollo y la Inclusión Social. Su misión es garantizar que las políticas y programas sociales de los

---

51 <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/nuestra-institucion/sobre-midis/quienes-somos>

diferentes sectores y niveles de gobierno actúen de manera coordinada y articulada para cerrar las brechas de acceso a servicios públicos universales de calidad y de acceso a las oportunidades que abre el crecimiento económico. El MIDIS nace para cambiar la inercia, la fragmentación y la desarticulación del Estado Peruano frente a la pobreza y la exclusión social y para concertar acciones conjuntas en los diferentes territorios del país, hacer seguimiento del cumplimiento de los acuerdos, evaluar los impactos que se generan y provocar aprendizajes conjuntos de manera de marcar el rumbo del Estado hacia un eficaz combate contra la pobreza.

En el marco de sus competencias, definidas con mayor precisión en su Reglamento de Organización y Funciones (aprobado por Decreto Supremo N° 11-2012-MIDIS en setiembre de 2012), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social cumple una serie de funciones generales, destacando para efectos de este informe las siguientes:

- a) Ejercer la rectoría de las políticas de desarrollo e inclusión social a nivel intergubernamental, dentro del marco del proceso de descentralización y en el ámbito de su competencia.
- b) Formular, planificar, dirigir, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas sectoriales en materia de desarrollo e inclusión social para el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- f) Supervisar y evaluar el impacto de las políticas y programas sociales a nivel intergubernamental.
- h) Establecer mecanismos de transparencia destinados a promover la participación activa del sector privado, del ámbito académico y de la sociedad civil en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación e impacto de los programas sociales, de modo que respondan efectivamente a las necesidades de la población en el marco de las políticas nacionales en la materia.

Asimismo, dentro de las funciones exclusivas del MIDIS destacan (artículo 5.1 del ROF):

- b) Gestionar políticas, planes, programas y proyectos de su competencia.
- c) Supervisar, monitorear y evaluar las actividades vinculadas a la promoción del desarrollo e inclusión social que desarrollan los órganos del Ministerio y organismos públicos y demás entidades adscritas al sector.
- d) Brindar asistencia técnica para el diseño, elaboración, ejecución, monitoreo y supervisión a las distintas entidades a cargo de programas sociales.

En cuanto a las funciones compartidas del MIDIS, en el artículo 5.2 del ROF destacan las siguientes:

- a) Coordinar la implementación de la política nacional de desarrollo e inclusión social con los demás sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- b) Evaluar políticas, planes, programas y proyectos de su competencia conforme a los parámetros metodológicos de los sistemas administrativos de inversión pública y presupuesto, en lo que corresponda.
- c) Promover nuevos emprendimientos para el aprovechamiento de oportunidades y mejora de los ingresos de la población.
- d) Generar información y coordinar con los demás sectores y entidades públicas el acopio de información que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social requiera para el cumplimiento de sus funciones.

El ROF del MIDIS, en el artículo 63 incluye como Programas adscritos al Ministerio al Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres -JUNTOS-, al Programa Nacional Fondo de Co-

peración para el Desarrollo Social -FONCODES-, al Programa Nacional de Asistencia Solidaria -PENSIÓN 65-, al Programa Nacional CUNA MÁS y al Programa Nacional de Alimentación Escolar QALI WARMA. Sobre aquellos vinculados al tema de la seguridad alimentaria volveremos en el numeral siguiente.

El **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**, (MIMP), cambió su nombre y en parte sus funciones en enero de 2012, al crearse el MIDIS. Hasta entonces se denominaba Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y para evitar superposiciones con el nuevo ministerio se cambió también su Ley de Organización y Funciones, a través del Decreto Legislativo N° 1098. El MIMP se encargará de diseñar, promover, ejecutar y supervisar políticas públicas a favor de ese segmento de la población (mujeres y poblaciones vulnerables).

El MIMP se define como el ente rector de las políticas nacionales y sectoriales con enfoque de género sobre mujer y poblaciones vulnerables que diseña, establece, promueve, ejecuta y supervisa políticas públicas a favor de las mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, desplazadas y migrantes internos, para garantizar el ejercicio de sus derechos y una vida libre de violencia, desprotección y discriminación en el marco de una cultura de paz.

De acuerdo a la página web institucional del MIMP, este ha definido como sus objetivos estratégicos generales los siguientes:

1. Niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos en situación de vulnerabilidad, ejercen sus derechos, acceden a servicios sociales de calidad y fortalecen sus familias.
2. Mujeres ejercen sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades para lograr la igualdad de género y reducir la violencia familiar, sexual y de género.

EL MIMP cuenta con diversos programas, mayormente enfocados hacia los sectores que ha definido como prioritarios. Así, el Programa Nacional Yachay tiene por finalidad restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de calle para que logren su desarrollo integral. El Programa Vida Digna tiene entre sus funciones articular y complementar acciones para fortalecer los servicios de los centros de atención residencial para las personas adultas mayores, así como otros que pres-ten servicios asistenciales. El Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar -INABIF- tiene a su cargo la promoción, atención y apoyo a niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos, adultos mayores y en general a toda persona en situación de riesgo y abandono o con problemas psicosociales o corporales que menoscaban su desarrollo humano, a fin de alcanzar su bienestar y desarrollo personal, fortaleciendo y desarrollando sus capacidades para convertirlos en personas útiles a la sociedad, comunidad y familia en particular.

A pesar de las importantes funciones que realizan los mencionados Programas del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y otros que hemos omitido, ninguno de ellos se enfoca directamente en complementar las tareas de otros organismos en materia de derecho a la alimentación o seguridad alimentaria. Por ello, no se los ha incluido en la revisión del siguiente apartado.

## 2. Los programas oficiales orientados a la seguridad alimentaria y nutricional

En esta parte del informe nos referiremos centralmente a los programas del MIMDES mencionados en las páginas anteriores.

La **Estrategia CRECER** fue creada a través del Decreto Supremo N° 055-2007-PCM. En la parte considerativa de dicha norma se retoma la seguridad alimentaria, invocando la Décimo Quinta Política del Acuerdo Nacional, aunque desde un enfoque nutricional y orientándose a poblaciones vulnerables que viven en situación de pobreza y riesgo. También en los considerandos de la norma de creación se hace referencia al Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, en el que el gobierno estableció las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento.

La propuesta de CRECER se sustenta en los tres ejes estratégicos del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza: i. Desarrollo de Capacidades Humanas y respeto de los Derechos Fundamentales; ii. Promoción de oportunidades y capacidades económicas, y iii. Establecimiento de una red de protección social. Mediante esos ejes estratégicos se plantea articular los diferentes programas del Estado y sus respectivos ministerios. Sin embargo, como señala el informe *Mapeo de Normas en Seguridad Alimentaria en el Perú* varias veces citado, “mediante esta estrategia, se diluye el enfoque de seguridad alimentaria y predomina el objetivo de lucha contra la desnutrición y la pobreza” (página 41).

Siguiendo el mismo informe, sería en el eje de intervención “Desarrollo de capacidades humanas y respeto por los derechos fundamentales” que se habría incorporado el tema nutricional. Este eje tiene como objetivos: “Asegurar el capital humano y social de grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad social”. Asimismo, “trata de brindar y garantizar en zonas de pobreza y pobreza extrema, un piso mínimo de servicios de salud, alimentación, nutrición, educación con equidad y calidad; vivienda básica y acceso a agua segura, especialmente a los niños y niñas menores de 5 años, para lograr la disminución de la desnutrición crónica infantil”.

El **Programa Juntos** fue creado por el Decreto Supremo N° 032-2005-PCM. Busca promover el ejercicio de los derechos fundamentales a través de la articulación de la oferta de servicios en nutrición, educación, salud, identidad y el compromiso de los padres y apoderados mediante un estímulo económico condicionado a la asistencia a estos servicios.

Entre los indicadores de resultado del programa, se incluye la disminución de la desnutrición infantil y, en este sentido, entre los servicios a los que se comprometen los padres o apoderados están:

- Capacitación en nutrición.
- Asistencia con papillas.
- Controles de crecimiento y desarrollo, a los cuales los padres o apoderados deben asistir con sus hijos como condición para recibir la transferencia directa de dinero.
- Educación primaria.
- Programa de vacunación para la madre y el niño.
- Control de la gestante.
- Registro de la identidad del niño.

Los **Programas Presupuestales Estratégicos** han sido diseñados para enfrentar un problema nacional, cuya resolución está a cargo de una o más entidades del Sector Público, en los diferentes niveles de gobierno y están vinculados a los ámbitos de educación, salud, acceso a la justicia, competitividad para la micro y pequeña empresa, entre otros.

Desde el año 2008 se empezaron a implementar los programas presupuestales estratégicos a través de la Ley N° 29142 del Presupuesto del Sector Público. En ella se dispone la implementación de cinco programas presupuestales estratégicos

En las páginas anteriores, al revisar los roles de los distintos ministerios en torno a la seguridad alimentaria nos referimos a la **Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Crecer para Incluir”**,<sup>52</sup> creada en abril de 2013 por el Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS dentro del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

La referida Estrategia Nacional contempla cinco ejes de trabajo, articulados en los tres niveles de gobierno, atendiendo principalmente a la Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social (que coincide en gran proporción con las poblaciones que sufren de mayor inseguridad alimentaria). Conforme al MIDIS, la Estrategia Crecer para Incluir debe servir para que todos los sectores y los tres niveles de gobierno orienten sus intervenciones en materia de desarrollo e inclusión social, de manera articulada y coordinada, a favor de la población más pobre y vulnerable para reducir sus brechas actuales en cobertura y calidad de servicios públicos y desarrollo de capacidades y oportunidades en general.

Tal como se mencionó, para el logro de sus objetivos, la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” considera cinco ejes estratégicos: Nutrición Infantil, Desarrollo Infantil Temprano, Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, Inclusión Económica y Protección del Adulto Mayor. Respecto de los ejes de nutrición infantil (1) y desarrollo infantil temprano (2) se ha considerado como resultados: Reducir la prevalencia de la desnutrición crónica infantil e Incrementar el desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social en la primera infancia.

Tal como se puede apreciar, en torno a esos cinco ejes se debe articular las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional de las diversas entidades públicas, en los tres niveles de gobierno.

---

52 En:<http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf>

## V A MANERA DE CONCLUSIÓN

Tras la revisión hecha en las páginas anteriores al tratamiento del derecho a la alimentación y de la seguridad alimentaria, se puede señalar algunas conclusiones y comentarios generales.

1. El derecho a la alimentación se encuentra reconocido en diferentes instrumentos internacionales, empezando por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aunque fue definido recién en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en 1996. En los últimos años ese derecho se ha visto enriquecido con la formulación de este como un derecho fundamental, complementándose como el reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada.
2. En torno al derecho a la alimentación se ha desarrollado en los foros internacionales el concepto de la seguridad alimentaria, al cual se ha contrapuesto el de soberanía alimentaria. Sin embargo, como señala el ex Relator Especial para el Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter, ambos conceptos han evolucionado y tienen más elementos en común de lo que aparece a primera vista.
3. El Estado Peruano ha suscrito la gran mayoría de los instrumentos internacionales de naturaleza vinculante en materia de derechos humanos, entre los cuales ocupa un lugar destacado el derecho a la alimentación adecuada. El Tribunal Constitucional, destacando su naturaleza de tratados de derechos humanos ha establecido que tales tratados no solo se incorporan a nuestro derecho nacional (como leyes) sino que se incorporan con jerarquía constitucional. Asimismo, nuestro Estado ha aprobado algunos instrumentos internacionales considerados como *soft law*. La consecuencia es absolutamente clara: el Estado Peruano está obligado a respetar ese derecho y esforzarse por su vigencia en el país.
4. El reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada, al constituir uno de los derechos humanos consagrados en tratados internacionales, suscritos y ratificados por el Perú, impone a nuestro Estado las obligaciones de respetar, proteger y realizar. Como señalan tales instrumentos internacionales, se exige a los Estados cumplir con su obligación de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.
5. Además de la normativa internacional, resulta pertinente mencionar que distintos países, sobre todo en África y América Latina han tomado la soberanía y la seguridad alimentaria como principio de sus políticas alimentarias y agropecuarias, algunos de los cuales lo han incorporado en sus constituciones políticas. En el caso de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se cuenta con leyes de Seguridad o de Soberanía Alimentaria, además de crearse en varios de ellos un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Asimismo, el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) ha aprobado una Ley Marco de Seguridad y Soberanía Alimentaria.

6. No obstante haberse evidenciado la obligación del Estado Peruano del cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada, hasta la fecha no se ha aprobado una norma legal que reconozca en el Perú el derecho a la alimentación adecuada ni que consagre la seguridad alimentaria, pese a su importancia. Se cuenta con una Ley de Inocuidad de los Alimentos (Decreto Legislativo N° 1062) y con una Ley de Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes (Ley N° 30021) pero su falta de reglamentación la hace aún inaplicable. La Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria, pese a haber sido aprobada por el Congreso, fue archivada sin haberse remitido su autógrafa al Presidente de la República, por lo que se encuentra en trámite un nuevo proyecto de ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, lo mismo que un proyecto de ley de promoción de la agricultura familiar.
7. No obstante la ausencia de una ley de seguridad alimentaria o que consagre a nivel legislativo el derecho a la alimentación adecuada, existe en la legislación peruana una gran cantidad de normas de menor jerarquía y programas oficiales que se orientan a la vigencia de la seguridad alimentaria. Incluso el Acuerdo Nacional aprobó en 2002, como Décimo Quinta Política de Estado, la Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición.
8. Asimismo, a nivel de los gobiernos regionales se ha aprobado en algunos de ellos Estrategias Regionales de Seguridad Alimentaria, sin embargo con resultados poco trascendentes.
9. Dentro de los diversos instrumentos nacionales mencionados en los puntos anteriores cabe destacar la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” en 2013 y especialmente la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021, a lo que siguió, recientemente la aprobación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021. Ello constituye indudablemente avances significativos en el reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada y de la seguridad alimentaria en nuestro país.
10. La revisión de los documentos mencionados en el punto anterior, sin embargo, muestra importantes vacíos. La principal debilidad de tales Estrategias es la ausencia de presupuestos asignados a las estrategias específicas y a las correspondientes actividades propuestas, además de la poca definición de los organismos públicos encargados de dichas tareas, sin lo cual es poco lo que se puede avanzar en concretar tales estrategias.
11. A pesar de lo positivo que representa la aprobación de los instrumentos mencionados en los párrafos anteriores, puede afirmarse que aún queda mucho por hacer para pasar de las declaraciones, de los planes, estrategias y programas oficiales para avanzar de manera concreta en torno a la seguridad alimentaria.
12. Aunque no se tiene mayores expectativas respecto de la aprobación en la última legislatura de este Congreso (julio 2015-julio 2016) del proyecto de ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de llegar a aprobarse y promulgarse, se tendría un avance respecto de la institucionalidad de la seguridad alimentaria en el país. La asignación de roles no solo al gobierno nacional sino también a los gobiernos regionales y locales y la conformación de instancias de coordinación puede plantear mejores condiciones para el avance en la concreción del derecho a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria.

## Bibliografía

- Asociación Kallpa para la Promoción Integral de la Salud y el Desarrollo. *Informe Mapeo de Normas en Seguridad Alimentaria en el Perú*, Lima, 2010
- Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021*. Lima,
- CASTILLO, Pedro y Laureano DEL CASTILLO. *Informe de Investigación Soberanía Alimentaria a nivel de País: 2009 – 2012*, preparado para Heifer Perú, Lima, 2013
- DE SCHUTTER, Olivier. *El concepto de soberanía alimentaria y sus implicaciones para la gobernanza centrada en las personas*, 2014
- Diario Publimetro. “Expertos piden regular los alimentos procesados”. Lima, 7 mayo 2015
- EGUREN, Fernando. “Congreso: inexplicables contradicciones sobre la seguridad alimentaria”, *La Revista Agraria*, Nº 168, Lima, CEPES, 2014
- GARCÍA, Alberto. “Leyes y políticas de seguridad alimentaria: Perú en desventaja”, en *La Revista Agraria*, Nº 158, Lima, CEPES, enero 2014
- Instituto de Derecho Público Comparado. “El Amparo como Proceso Constitucional” en *Boletín Electrónico del Instituto de Derecho Público Comparado*. Setiembre 2004.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables –MIMDES. *Las estrategias regionales de seguridad alimentaria. Promoción y seguimiento a la implementación de las estrategias regionales de seguridad alimentaria*. Lima, 2009
- LANDA, César. La aplicación de los Tratados internacionales en el derecho interno y las decisiones de las cortes internacionales, especialmente en materia de derechos humanos. Lima, s/f.
- RUBIO, Marcial. *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*. Lima, 2009, Pontificia Universidad Católica del Perú
- SALAZAR, Luis. “Fundamentalismo en los parámetros de la Ley de Alimentos”, en *Industria Peruana*, Lima Sociedad Nacional de Industrias, Nº 903, mayo 2015
- SHAFFER, Gregory C. y Mark A. POLLACK, “Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance”, en *Minnesota Law Review*, 2010
- ZIEGLER, Jean. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la Resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001